

Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung "zugelassene kommunale Träger" und "Arbeitsgemeinschaften": Jahresbericht 2007

Veröffentlichungsversion / Published Version
Tätigkeitsbericht, Jahresbericht / annual report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales; ISG - Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH. (2007). *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung "zugelassene kommunale Träger" und "Arbeitsgemeinschaften": Jahresbericht 2007*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, F369). Köln. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48835-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Jahresbericht 2007

Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II –
Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs
der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassene
kommunale Träger“ und „Arbeitsgemeinschaften“

Dienstleistungsauftrag:
Administrative Unterstützung und wissenschaftliche Beratung

Projekt-Nr. 7/05

Stand: 15.10.2007

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH
Barbarossaplatz 2
50674 Köln

Inhalt

Zusammenfassung	S. 4
Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	S. 15
Verzeichnis der Abkürzungen	S. 19
Vorbemerkung	S. 21
1. Die Rahmenbedingungen – Von der Hartz-Kommission zur Experimentierklausel	S. 24
2. Die § 6c SGB II-Evaluation – Methodisch-konzeptionelle Herausforderungen und Datenlage	S. 29
2.1 Hintergrund und methodisch-konzeptionelle Herausforderungen	S. 29
2.2 Der § 6c SGB II-Forschungsverbund	S. 34
2.3 Die Datengrundlage des § 6c SGB II-Forschungsverbunds	S. 37
3. Die Ausgangslage – Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und Arbeitsmarktsituation vor 2005	S. 51
3.1 Entwicklungen der Sozial- und Arbeitslosenhilfe im Zeitablauf	S. 51
3.2 Kommunale Leistungen für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger/innen vor 2005	S. 55
3.3 Regionale Unterschiede in der Ausgangssituation	S. 60
4. Die administrative Umsetzung – Leistungserbringungsprozesse vor Ort	S. 65
4.1 Finanzielle und administrative Startvoraussetzungen am 01.01.2005	S. 66
4.1.1 Startvoraussetzungen, externe Einflüsse und Vorerfahrungen	S. 66
4.1.2 Institutionelle Vorgaben, Zielsteuerungs- und Controlling-Verfahren	S. 67
4.2 Umsetzungsstrategien, -stand sowie Organisationsmodelle	S. 69
4.2.1 Organisation der Leistungserbringung	S. 69
4.2.2 Zielbildung, Prioritätensetzung und Bedeutung des Gender Mainstreaming	S. 74
4.2.3 Personal und -probleme	S. 76
4.2.4 Finanz-, Sachmittel- und EDV-Ausstattung sowie Entscheidungsspielräume	S. 77

4.2.5 Internes Controlling der Grundsicherungsstellen	S. 80
4.2.6 Räumliche Ansiedlung und Anlaufstellen	S. 82
4.3 Der Leistungserbringungsprozess	S. 82
4.3.1 Zugangssteuerung und Kundenstrommanagement	S. 82
4.3.2 Betreuung Jugendlicher und junger Erwachsener	S. 84
4.3.3 Kooperation und Schnittstellen	S. 87
4.3.4 Stellenakquisition, Arbeitgeberservice und Vermittlung	S. 88
4.3.5. Bewertung der Umsetzung an Schnittstellen sowie der EDV durch die Grundsicherungsstellen zum 31.01.2006	S. 89
4.4 Bewertung der Organisation des Leistungserbringungsprozesses durch die Kunden und Kundinnen	S. 91
5. Die Hilfebedürftigen – Entwicklung im Zeitablauf und strukturelle Zusammensetzung	S. 95
5.1 Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, erwerbsfähigen und nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen seit Januar 2005	S. 95
5.2 Die strukturelle Zusammensetzung des Kundenkreises	S. 99
6. Die Maßnahmen – Förderung und Aktivierung	S. 106
6.1 Geschäftspolitische Ziele und Ausrichtung der Grundsicherungsstellen	S. 106
6.2 Der Maßnahmeeinsatz im Zeitverlauf	S. 113
6.3 Die Wahrnehmung des Förderungs- und Aktivierungsprozesses durch die Kunden/innen	S. 116
7. Die Ergebnisse – Ein erster Einblick	S. 125
7.1 Deskriptive Resultate zur Beendigung des Leistungsbezugs	S. 125
7.2 Konzeption und zentrale Resultate der Vorstudie zu „Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilisierung“	S. 129
7.2.1 Inhaltliche und methodische Konzeption	S. 130
7.2.2 Auswertungsschritte und -ergebnisse	S. 137
8. Die weiteren Schritte – Abschluss der Evaluation 2008	S. 151
Literaturverzeichnis	S. 155

Zusammenfassung

Das SGB II, das die bisherigen Fürsorgesysteme Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenführt, ist am 01.01.2005 in Kraft getreten. Bund und Länder haben sich dabei darauf geeinigt, experimentell verschiedene Modelle der Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und ihrer Bedarfsgemeinschaften zu erproben. Die im SGB II enthaltene Experimentierklausel nach § 6a stellt ein Novum in der deutschen Arbeitsmarkt- und Fürsorgepolitik dar. Zum ersten Mal werden bis 2010 Politikinnovationen nicht nur im Rahmen von singulären Modellversuchen, sondern in einem flächendeckenden Experiment erprobt, wobei zwei Grundmodelle – und zwar das der Arbeitsgemeinschaft von Arbeitsagenturen und Kommunen (ARGE) auf der einen Seite und das der alleinigen Trägerschaft durch die Kommunen auf der anderen Seite – im Wettbewerb stehen. Von den 439 Land- und Stadtkreisen erbringen 351 als ARGE und 69 als zugelassener kommunaler Träger (zkT) die Leistungen der Grundsicherung. In 19 Kreisen kam es nicht zur Bildung der vorgesehenen Arbeitsgemeinschaft, hier erbringen Arbeitsagenturen und Kommune die Leistungen in getrennter Aufgabewahrnehmung (gAw).

Der Gesetzgeber hat weiterhin beschlossen, dass dieser Wettbewerb von unabhängigen Externen wissenschaftlich begleitet und evaluiert werden soll. Diese Evaluation nach § 6c SGB II soll Grundlagen für die Weiterentwicklung des Systems der Grundsicherung in Deutschland liefern. Das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat daher vier Untersuchungsfelder sowie eine wissenschaftliche Koordination und Beratung ausgeschrieben, die in einem Forschungsverbund zusammengeführt wurden. Dieser setzt sich wie folgt zusammen:

- Untersuchungsfeld 1 „Deskriptive Analyse und Matching“ wird vom IAW - Institut für angewandte Wirtschaftsforschung e.V., Tübingen, und vom ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim, bearbeitet.
- Untersuchungsfeld 2 „Implementations- und Governanceanalyse“ wird von einem Forschungsverbund bestehend aus ISR – Institut für Stadt- und Regionalentwicklung der Fachhochschule Frankfurt am Main, infas – Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Bonn, IAJ – Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe, Oldenburg, vom WZB – Wissenschaftszentrum Berlin, Abt. Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung sowie Simma & Partner Consulting GmbH, Bregenz, erstellt.
- Untersuchungsfeld 3 „Wirkungs- und Effizienzanalysen“ liegt in den Händen von ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim, IAQ – Institut für Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen, und TNS Emnid, Bielefeld.
- Untersuchungsfeld 4 „Makroanalysen und regionale Vergleiche“ wird vom ifo – Institut für Wirtschaftsforschung, München, sowie vom IAW bearbeitet.
- Mit der wissenschaftlichen Koordination und Beratung wurde das ISG – Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, GmbH, Köln, beauftragt.

Der Forschungsverbund arbeitet seit dem 01.10.2005 mit dem Start von Untersuchungsfeld 1, die anderen drei Untersuchungsfelder sind im Laufe der darauffolgenden Monate hinzu gestoßen, zuletzt Untersuchungsfeld 4 im September 2006.

Die Einführung des SGB II setzte die Grundsicherungsstellen¹ unter einen enormen Zeitdruck, da für die komplexen Vorbereitungsarbeiten – z.B. Gründung von ARGEn, Anmietung und Ausstattung von Geschäftsräumen, Gewinnung und Qualifizierung von Mitarbeiter/innen oder Einführung der erforderlichen Software gerade einmal ein halbes Jahr zur Verfügung stand. Die Stellen der Grundsicherung haben gemeinsam mit den Agenturen für Arbeit hier einen weitestgehend reibungslosen Übergang geschaffen, die Zahlungen an die Hilfebedürftigen erfolgten termingerecht.

Die notwendige und daher auch sinnvolle Konzentration ihrer Aktivitäten auf die Auf- und Übernahme (aus den bisherigen Systemen) der Daten der Anspruchsberechtigten, die Zahlung der Unterstützung und erste Beratungs-, Aktivierungs- und Vermittlungstätigkeiten haben allerdings dazu geführt, dass die statistischen Monitoring- und Controllingsysteme zur Umsetzung des SGB II erst mit zeitlicher Verzögerung implementiert werden konnten. Hinzu kam noch, dass die zKT mit anderen und teilweise unterschiedlichen Systemen gearbeitet haben (und noch arbeiten) als die ARGEn, die ein einheitliches, von der Bundesagentur für Arbeit entwickeltes System einsetzen. Daher lagen für lange Zeit auf Bundesebene keine belastbaren Daten vor, die vor allem einen Vergleich der verschiedenen Modelle der Aufgabenwahrnehmung zugelassen hätten. Auch aktuell fehlen noch wichtige Daten, die für eine umfassende Evaluation mit prozessproduzierten Daten notwendig wären.

Diese schwierige Datenlage hat für die Evaluation zwei Konsequenzen. Einerseits wurde es hierdurch erforderlich, dass das Untersuchungsfeld 3 eigene Panelerhebungen bei einer großen Zahl von Hilfebedürftigen durchführt. Andererseits können in diesem Zwischenbericht nur erste vorläufige Informationen – vor allem zur Wirkung der beiden Modelle der Aufgabenwahrnehmung – gegeben werden. Erst die Auswertung der zweiten Welle der Kundebefragung von Untersuchungsfeld 3 wird den Forschungsverbund z.B. in die Lage versetzen, die Frage zu beantworten, auf welche Gründe Austritte aus der Hilfebedürftigkeit zurückzuführen sind. Auch liegen noch keine verlässlichen Informationen vor, ob eine mögliche Integration in den Arbeitsmarkt auch nachhaltig erfolgt oder nur vorübergehender Natur ist. Hierfür werden die Ergebnisse der zweiten Welle der Panelbefragung von Untersuchungsfeld 3 sowie Sonderauswertungen der Bundesagentur für Arbeit benötigt. An beidem wird derzeit noch gearbeitet.

Aus diesen Gründen konzentriert sich der vorliegende Bericht auf eine Analyse der (unterschiedlichen) Ausgangsbedingungen von ARGEn, zKT und gAw am 01.01.2005, eine Beschreibung und Bewertung der Umsetzung des SGB II durch die Grundsicherungsstellen in den beiden ersten Jahren, die dort verfolgte Geschäftspolitik sowie die getroffenen Organisationsentscheidungen. Weiterhin werden die Zusammensetzung der Gruppe der Hilfebedürftigen sowie die von den Grundsicherungsstellen zur Förderung und Aktivierung eingesetzten Instrumente analysiert. Abschließend werden erste Ergebnisse hinsichtlich der Beendigung des Leistungsbezugs und der dafür maßgeblichen Gründe analysiert sowie die

¹ Der Begriff Grundsicherungsstellen umfasst je nach Form der Aufgabenwahrnehmung die Arbeitsgemeinschaften, die zugelassenen kommunalen Träger und die getrennte Aufgabenwahrnehmung.

Ergebnisse der methodisch-konzeptionellen Vorstudie zur Messung von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilisierung vorgestellt. Hierbei wird immer, soweit dies möglich ist, nach den Modellen der Aufgabenwahrnehmung unterschieden.

Regionale Ausgangslage

Die Analyse der regionalen Rahmenbedingungen vor dem 01.01.2005 zeigt, dass die Arbeitsmarktbedingungen in den späteren ARGE-Kreisen insgesamt etwas ungünstiger waren als in den späteren zKT (vgl. 1. Schwerpunktbericht des Untersuchungsfeldes 1 April 2006). Die zentralen Indikatoren zu Bevölkerung und Sozialstruktur, Wirtschaftskraft, Arbeitsmarkt sowie zum Leistungsbezug bei der Arbeitslosen- und Sozialhilfe legen diese Schlussfolgerungen nahe. Allerdings dürften diese Unterschiede zu einem nicht unerheblichen Teil darauf zurückzuführen sein, dass in den ARGE-Regionen die Urbanität im Durchschnitt deutlich höher ist. Alle Großstädte – mit nur einer Ausnahme – und fast alle kreisfreien Städte haben sich für das ARGE-Modell entschieden, wohingegen unter den 69 zKT nur eine Großstadt und 5 kreisfreie Städte zu finden sind.

Die späteren ARGE-Regionen wiesen – gegenüber dem bundesdurchschnittlichen Bevölkerungswachstum zwischen 2000 und 2004 von 0,5% – ein leicht unterdurchschnittliches Wachstum (0,3%) der Bevölkerung auf, während die Bevölkerung in Kreisen, die die Option wählten, vor 2005 mit 1% überdurchschnittlich stark angestiegen war. Hinsichtlich der Indikatoren für die Wirtschaftskraft in der Region (BIP und Einkommen pro Einwohner sowie Produktivität) unterscheiden sich die späteren ARGE- und zKT-Kreise hingegen kaum. Allerdings weisen hier die insgesamt städtischeren Regionen mit ARGEen etwas höhere Werte bei allen in den Vergleich einbezogenen Kennzahlen der Wirtschaftskraft auf als die Regionen mit zKT.

Bezüglich der Arbeitsmarktsituation ist allerdings wiederum von einer etwas besseren Situation in den Regionen auszugehen, die sich für die Option entschieden haben. Der Anteil der registrierten Arbeitslosigkeit lag Ende 2004 in den späteren ARGE-Regionen bei durchschnittlich 9,4%, während Kreise, in denen ab 2005 ein zugelassener kommunaler Träger die Aufgaben der Grundsicherung wahrnahm, eine um einen Prozentpunkt geringere Arbeitslosenquote (8,5%) aufwies. Diese etwas ungünstigere Ausgangssituation der späteren ARGE-Kreise im Vergleich zu zukünftigen zKT-Regionen zeigt sich jedoch lediglich bei den Stadtkreisen.

Die beste Ausgangslage im Hinblick auf (fast) alle betrachteten Indikatoren war in denjenigen Regionen zu finden, in denen ab 2005 die Grundsicherung in getrennter Aufgabenwahrnehmung durchgeführt wurde. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass zwar Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung beobachtbar sind, jedoch in vielen Fällen die Heterogenität bei den Startbedingungen innerhalb der Modelle der Aufgabenwahrnehmung deutlich höher war als zwischen diesen.

Administrative Umsetzung

Die finanziellen Rahmenbedingungen für ARGE n und z k T waren und sind im Wesentlichen gleich. Auf den Erfolg der beiden Modelle dürfte hiervon nach derzeitigem Kenntnisstand kaum ein Effekt ausgehen. Bei der Entscheidung für das Modell des zugelassenen kommunalen Trägers haben jedoch externe Akteure eine größere Bedeutung gehabt als bei der Wahl des ARGE-Modells. Bei Letzterem haben Externe allerdings häufiger die Organisationsstrukturen beeinflusst. Regionen, die sich für die alleinige kommunale Trägerschaft entschieden haben, hatten im Vergleich zu anderen Kommunen besonders oft Erfahrungen mit der Kooperation mit Dritten sammeln können und dürften damit mit den neuen Aufgaben und den zusätzlichen Zielgruppen (z.B. ehemalige Sozialhilfebezieher/innen) besser vertraut gewesen sein als andere regionale Einheiten. Insgesamt gesehen haben zugelassene kommunale Träger größere Handlungsspielräume als ARGE n. Sie sind bei der Leistungserbringung, für die sie die Gesamtverantwortung tragen, freier. Zudem sind sie wesentlich weniger damit gefordert, in lokalen Aufsichtsgremien Abstimmungsprozesse herbeizuführen (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2).

ARGE n praktizieren überwiegend einen spezialisierten Fallmanagementansatz, der dadurch gekennzeichnet ist, dass Fallmanagement von darauf spezialisiertem Personal erbracht und nicht für alle Kunden/innen gleichermaßen angewandt wird, sondern sich nur auf den besonders betreuungsbedürftigen Teil derselben erstreckt. Die Wahl des Ansatzes ist bei den ARGE n praktisch unabhängig davon, ob die Leitung von der Agenturseite gestellt wird oder einen kommunalen Hintergrund hat. Zugelassene kommunale Träger setzen hingegen mehrheitlich den generalisierten Ansatz ein, der sich dadurch auszeichnet, dass das Fallmanagement „aus einer Hand“ erbracht wird. Hierbei gibt es einen persönlichen Ansprechpartner, der auch (teilweise alleine) für das Fallmanagement verantwortlich zeichnet (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1).

Ob und inwieweit die Integration in den 1. Arbeitsmarkt oder die Gewährung materieller Leistungen Bestandteil des Fallmanagements sind, ist hingegen weitgehend unabhängig vom Modell der Aufgabenwahrnehmung. Vor allem die materielle Leistungsgewährung erfolgt bei den beiden zentralen Modellen in der Regel separat. Insgesamt haben Ende 2005 rund 60% der von Untersuchungsfeld 1 erfassten Grundsicherungsstellen den spezialisierten Fallmanagementansatz praktiziert. Im Vergleich der Jahre 2005 und 2006 lässt sich sowohl für ARGE n als auch z k T ein Trend zur spezialisierten Variante des Fallmanagements beobachten. Die Grundsicherungsstellen haben für die Betreuung von Kunden/innen unter 25 Jahren (U25) kein eigenes Organisationsmodell gewählt. ARGE n wie z k T praktizieren bei den U25 jeweils etwas häufiger Fallmanagement für alle. Beide Formen der Aufgabenwahrnehmung setzen für jüngere Kunden/innen auch häufiger spezialisiertes Personal ein (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1).

Sowohl ARGE n als auch z k T betrachten die Integration ihrer Kunden/innen in den 1. Arbeitsmarkt als primäres Ziel. Bei den weiteren Zielen verfolgen ARGE n nach ihrer Selbsteinschätzung häufiger das Ziel der Kostensenkung als z k T, die angeben, sich stärker um die

soziale Stabilisierung und Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit zu bemühen. Der Stand der Umsetzung von Gleichstellungskonzepten wird in den zKT etwas besser bewertet als in ARGEn. 34% der ARGEn, aber 64% aller zugelassenen kommunalen Träger bewerten den Stand der Umsetzung als gut oder sehr gut.

In der Gesamtschau unterscheiden sich die Kundenbetreuungsintensitäten zwischen ARGEn und zugelassenen kommunalen Trägern nicht (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1). In den zKT ist etwas mehr Personal unmittelbar mit Eingliederungsleistungen befasst und deren Mitarbeiter/innen haben vor allem Vorerfahrungen in den Bereichen soziale Beratung und Betreuung, wohingegen die Mitarbeiter/innen in den ARGEn auf größere Erfahrungen im Bereich der Arbeitsvermittlung zurückblicken können. Die zKT haben sich zudem mit Integrationsfachkräften, d.h. mit speziell für die Vermittlung geschultem Personal, verstärkt. Ein Problem stellen in den ARGEn die eingeschränkten arbeits- bzw. dienstrechtlichen Befugnisse der Leitung sowie die sich ab 2007 verschärfende personelle Situation aufgrund der Vorgaben zur Befristung von Arbeitsverhältnissen dar. Zusammengenommen können die personelle Ausstattung sowie vor allem die Kontinuität der Beschäftigungsverhältnisse in den zKT als etwas günstiger als in den ARGEn bewertet werden.

Die Softwareanwendungen sind hinsichtlich Integrations- und Leistungserfassung noch im Aufbau und noch nicht voll befriedigend. Vor allem die ARGEn bemängeln, dass die Programme nur bedingt für die Arbeit vor Ort geeignet seien (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2). Bei den zKT sind solche internen Schwierigkeiten weniger stark ausgeprägt, dafür ist aber die Lieferung von Daten für das bundesweite Monitoring noch verbesserungsbedürftig. Beide Modelle der Aufgabenwahrnehmung verfügen nach Erkenntnissen der Organisationsbefragung des Untersuchungsfeldes 1 zwischenzeitlich weitgehend über Controllingstrukturen, eine Beschränkung auf ein rein finanzielles Controlling gibt es nur in sehr wenigen Einheiten. Obwohl die zKT-Geschäftsführungen mit der Funktionsfähigkeit der Controllingsysteme tendenziell zufriedener sind, besteht in beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung hier noch Handlungsbedarf.

Die meisten regionalen Einheiten haben unabhängig vom Modell der Aufgabenwahrnehmung für ihre Kunden/innen dezentrale Lösungen der Leistungserbringung entwickelt. 62% der ARGEn und 77% der zKT haben mindestens zwei Geschäftsstellen. Hinsichtlich der Betreuungsrelation, also der Anzahl der Kunden/innen zur Zahl der Mitarbeiter/innen (in Vollzeitäquivalenten), waren Ende 2006 zwischen zKT und ARGEn keine nennenswerten Unterschiede festzustellen. Die Betreuungsrelation betrug 1:73 (ARGEn) bzw. 1:72 (zKT). Im Hinblick auf das Betreuungsverhältnis, bezogen auf die Mitarbeiter/innen, die mit Eingliederungsleistungen befasst sind, stellt sich die Situation in den zKT mit einem Wert von 1:167 etwas besser dar als in den ARGEn, wo diese Relation 1:175 betragen hat. Bei insgesamt gleichem Gesamtpersonaleinsatz sind also in den zKT nach deren Aussagen tendenziell mehr Personen unmittelbar mit Eingliederungsaufgaben befasst.

Die Mehrheit der Grundsicherungsstellen führt nach eigenen Aussagen eine Kundensegmentierung durch, wobei zKT dies tendenziell häufiger tun, und zwar vor allem für Ü25-

Kunden/innen (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1). Während sich die ARGEn meist an Konzepten der Bundesagentur für Arbeit orientieren, haben die zKT überwiegend eigene Klassifikationen entwickelt. Die zKT führen beim Erstkontakt bereits häufig Erstgespräche, während ARGEn dies überwiegend erst in den ersten beiden Wochen nach Antragstellung tun.

Zugelassene kommunale Träger kooperieren bei der Zielgruppe U25 besonders stark mit der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe und mit Trägern der freien Jugendhilfe, wohingegen die ARGEn vor allem zusammen mit den Agenturen für Arbeit Konzeptionen zur inhaltlichen Gestaltung von Fördermaßnahmen für Jugendliche entwickeln und auch eine systematische Planung und Kooperation an dieser Schnittstelle betreiben. Die zugelassenen kommunalen Träger nutzen vor allem intensiv die Kooperationsmöglichkeiten, die sich institutionell ergeben (Wirtschaftsförderung, Kinderbetreuung etc.), und solche, die sie zu Zeiten der Sozialhilfe aufgebaut haben. ARGEn weisen hier noch einen gewissen Nachholbedarf auf.

An der Schnittstelle „Arbeitgeber des 1. Arbeitsmarktes“ kooperiert die überwiegende Mehrzahl der ARGEn mit den Agenturen für Arbeit. Hierbei besteht die Gefahr, dass die bewerberorientierte Vermittlung vernachlässigt wird. Daher ist diese Aufgabe *de facto* doch bei der ARGE angesiedelt und führt dort zu Kapazitätsproblemen. Die zKT hingegen versuchen einen eigenen Stellenpool aufzubauen, in dem sie Arbeitgeber direkt ansprechen, und haben die Vermittlung von Anfang an als eigene Aufgabe verstanden. Allerdings kann dies bei Arbeitgebern wegen Doppelansprachen durch zKT und Agenturen für Arbeit zu Irritationen führen. Darüber hinaus sind hierdurch die Möglichkeiten der überregionalen Vermittlung eingeschränkt (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2).

Fasst man den Stand der Umsetzung und die sich daraus ergebenden Anforderungen zusammen, ergibt sich folgender Befund. Bei ARGEn sind aus der Eigenwahrnehmung heraus folgende Punkte besonders relevant: Eine Erhöhung der Handlungsspielräume der Geschäftsführungen, die Lösung der Software-Probleme, eine quantitativ bessere Personalausstattung sowie besser qualifizierte Fachkräfte. Die zKT hingegen reflektieren die Qualität der Leistungsprozesse kritisch und betrachten auch ihre Personalausstattung als verbesserungswürdig (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2).

Aussagen der Grundsicherungsstellen über ihre Kundenorientierung, Angebote, Kooperationen etc. sind zunächst nur eingeschränkt aussagefähig, da sie möglicherweise nur Planungen oder auch wünschenswerte Verhaltensweisen beschreiben können. Hierbei kann es durchaus Abweichungen zwischen der Selbsteinschätzung der Grundsicherungsstellen und den Bewertungen der Kunden und Kundinnen geben. Insgesamt erreicht die Zufriedenheit der Hilfebedürftigen mit den Grundsicherungsstellen nur ein mittleres Niveau. Im Durchschnitt beträgt dies nur knapp 50 von maximal 100 Punkten. Geringfügig über den Werten für die ARGEn und gAw (jeweils 47 Punkte) liegen die zKT mit einem Wert von 50. Hätten die Befragten Schulnoten vergeben, entspräche dies einem „befriedigend“ (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3).

Das eher durchwachsene Urteil der Kunden/innen lässt sich – bei allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung – darauf zurückführen, dass Hilfen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz oder die Unterstützung bei der Entwicklung von Perspektiven aus Sicht der Betroffenen eher unterbleiben. Darüber hinaus wünschen die Kunden/innen auch eine bessere Förderung ihrer beruflichen Fähigkeiten. Vor allem bei den ARGEn und der getrennten Aufgabenwahrnehmung dürfte das „Massengeschäft“ dazu geführt haben, dass sich die Kund/Kundinnen sehr oft nur als „Nummer“ fühlen. Auf der anderen Seite liegt die Zufriedenheit mit der persönlichen Ansprache und Betreuung durch die Mitarbeiter/innen der Grundsicherungsstellen im akzeptablen Bereich. Die telefonische Erreichbarkeit dagegen wird aus Kundensicht als inakzeptabel bewertet. Dies ist vor allem bei den zuständigen Fallmanager/innen, persönlichen Ansprechpartner/innen oder Sachbearbeiter/innen im Bereich der materiellen Leistungen bei den ARGEn und gAw der Fall (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3).

Entwicklung und strukturelle Zusammensetzung der SGB II-Kundinnen und Kunden

Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften sowie der in ihr lebenden Personen (erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige) hat sich seit Inkrafttreten der Grundsicherung für Arbeitsuchende diskontinuierlich entwickelt. Bis Mitte 2006 fand ein kontinuierlicher Anstieg der Zahl der Bedarfsgemeinschaften und der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sowie der nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen statt. Von Januar 2005 bis Mai 2006 ist die Zahl der Bedarfsgemeinschaften von ca. 3,3 Mio. auf etwa 4,1 Mio. angestiegen und sank ab Juni 2006 von rund 4,1 Mio. auf ca. 3,8 Mio. im Dezember 2006. Die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entwickelte sich in diesem Zeitraum analog. Sie stieg von ca. 4,5 Mio. im Januar 2005 auf rund 5,5 Mio. im Mai 2006 und verzeichnete anschließend einen Rückgang auf etwa 5,3 Mio. im Dezember 2006.

Seit Anfang 2007 steigen sowohl die Zahl der Bedarfsgemeinschaften als auch die der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen jedoch wieder leicht an. Im März 2007 hat die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit rund 5,4 Mio. fast wieder den Höchststand vom Juni 2006 erreicht. Eine vollständig andere Entwicklung im Zeitablauf lässt sich für die Zahl der nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen beobachten. Diese stieg bis Mitte 2006 kontinuierlich an und verharrt seitdem auf einem Niveau von rund 2,0 Mio. Personen.

Unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen findet sich ein nicht unerheblicher Anteil an Personen, die einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen. Dieser ist im Zeitverlauf beinahe kontinuierlich gestiegen. Mit einer kurzen Stagnationsphase in der zweiten Jahreshälfte 2005 nahm die Anzahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger, die sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, von knapp unter 300.000 auf fast 600.000 stetig zu und hat sich damit in den ersten anderthalb Jahren, in denen das Grundsicherungssystem besteht, beinahe verdoppelt. Die Mehrheit der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die regelmäßig einer Beschäftigung nachgehen (rund 70%), ist vollzeitbeschäftigt.

Insgesamt gehören rund 73% der befragten Kunden/innen mindestens einer der speziellen Zielgruppen des SGB II an. Mit über einem Drittel bilden Personen mit Migrationshintergrund die größte Zielgruppe, gefolgt von Personen unter 25 Jahren mit rund einem Viertel. Alleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren machen ca. 12% der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus. Im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung lassen sich Unterschiede zwischen Kreisen mit Arbeitsgemeinschaften und solchen mit zugelassenem kommunalen Träger vor allem hinsichtlich des Anteils an Personen mit Migrationshintergrund erkennen, was wiederum auf die im Durchschnitt stärkere Urbanität der Regionen mit ARGEn zurückzuführen sein dürfte. Hinsichtlich anderer relevanter Indikatoren, etwa bezüglich des Auslösers für die Hilfebedürftigkeit (z.B. Übergang aus Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe, vorherige Arbeitslosigkeit ohne Bezug von Arbeitslosengeld, Auslaufen des Arbeitslosengeldanspruchs, Veränderung in der Bedarfsgemeinschaft) und weiterer Indikatoren der Erwerbsbiographie existieren zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung keine statistisch signifikanten Unterschiede (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3).

In der Gesamtschau kann im Hinblick auf die strukturelle Verteilung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Bedarfsgemeinschaften auf die Modelle der Aufgabenwahrnehmung das Fazit gezogen werden, dass trotz einer gewissen regionalen Heterogenität die Unterschiede bezogen auf die Modelle der Aufgabenwahrnehmung vergleichsweise gering sind. Die Grundsicherungsstellen müssen sich somit in jedem Modell der Aufgabenwahrnehmung mit einer sehr ähnlichen Vielfalt von Hilfebedürftigkeit auseinandersetzen.

Förderung und Aktivierung

Über die grundlegenden Ziele der Geschäftspolitik der Grundsicherungsstellen bestehen, wie erwähnt, zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung im Durchschnitt kaum nennenswerte Unterschiede. Die in der Organisationsbefragung des Untersuchungsfeldes 1 befragten Geschäftsführer/innen räumten mehr oder minder gleichermaßen den Zielen Arbeitsmarktintegration, Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Reduzierung der Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, Reduzierung der Kosten für Unterkunft und Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie soziale Stabilisierung, hohe Prioritäten ein.

Trotz dieser weitgehenden Einigkeit hinsichtlich der geschäftspolitischen Ziele bestehen im Hinblick auf die Bedeutung der zur Erreichung derselben eingesetzten Maßnahmen erhebliche Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung. Aus der Organisationsbefragung geht hervor, dass die Geschäftsführer/innen der zKT sozialintegrativen Leistungen, der Betreuung von Kindern und Angehörigen sowie Qualifizierungsmaßnahmen und Betriebspraktika einen deutlich höheren Stellenwert einräumen als Geschäftsführer/innen der beiden anderen Modelle. Demgegenüber betonen die Geschäftsleitungen der ARGEn stärker Beschäftigungsmöglichkeiten am 2. Arbeitsmarkt

sowie finanzielle Anreize für Arbeitgeber und Arbeitnehmer (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1).

Eine Betrachtung der von der Statistik der Bundesagentur veröffentlichten Zahlen des Instrumenteneinsatzes scheint zumindest teilweise zu bestätigen, dass sich diese unterschiedlichen Akzentuierungen in der geschäftspolitischen Ausrichtung, im realisierten Maßnahmemix niederschlagen. Bei Qualifizierungsmaßnahmen sowie der Berufsberatung und der Förderung der Berufsausbildung weisen Regionen mit zKT im Durchschnitt durchweg höhere Teilnahmeanteile auf als Kreise mit ARGE n/gAw. Allerdings ist eine Annäherung zwischen den Modellen im Zeitverlauf festzustellen. Bei den beschäftigungsbegleitenden Leistungen zeigt sich hingegen ein etwas höherer Anteil an Maßnahmeteilnehmer/innen in den Regionen mit ARGE n und gAw. Kein Unterschied zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung lässt sich bei den Beschäftigungsgelegenheiten am 2. Arbeitsmarkt erkennen.

Kontrastiert man die Äußerungen der Geschäftsführer/innen mit den Angaben der in der Kundenbefragung des Untersuchungsfeldes 3 befragten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, lassen sich die auf Leitungsebene geäußerten Unterschiede nur sehr eingeschränkt wiedererkennen. In der Bestandstichprobe, die überwiegend Personen enthält, die bereits seit Längerem im SGB II-Leistungsbezug stehen, gibt es keine signifikanten Unterschiede bei den Angaben der Befragten zur Maßnahmenteilnahme zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung. Für Kunden und Kundinnen, die zwischen August und Dezember 2006 in den Leistungsbezug eingetreten sind, lassen sich dagegen einige wenige signifikante Unterschiede zwischen den Modellen beobachten. Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass auf Basis der Kundenbefragung die seitens der Geschäftsführung geäußerten unterschiedlichen Akzentuierungen der strategischen Zielausrichtung bislang nicht bestätigt werden können.

Die Ergebnisse der Kundenbefragung lassen aber erkennen, dass – obwohl die Kunden/innen aus den Regionen mit zKT eine insgesamt geringere Betroffenheit mit persönlichen Problemlagen wie Sucht, Überschuldung oder Betreuungsproblemen angaben als Personen aus ARGE-Regionen – diese Themen in den Beratungsgesprächen bei den zugelassenen kommunalen Trägern häufiger thematisiert werden.

Wirkung und Erfolg

Wie erwähnt, sind aufgrund der derzeitigen Datenlage zur Effektivität und Effizienz der Arbeit der Grundsicherungsstellen noch keine belastbaren Aussagen möglich. Es können aber erste deskriptive Befunde aus den Erhebungen des Untersuchungsfeldes 3 über die nach den Modellen der Aufgabenwahrnehmung differenzierenden Gründe zur Beendigung des Leistungsbezugs dargestellt werden.

Analysiert man die Angaben der Befragten zu den Gründen für die Beendigung der Hilfebedürftigkeit, erstellt daraus einfache Austrittsraten aus der Hilfebedürftigkeit und vergleicht diese für die unterschiedlichen Modelle der Aufgabenwahrnehmung, so zeigt sich, dass die durchschnittliche Austrittsraten aus dem Leistungsbezug in Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung am höchsten ist, gefolgt von Regionen mit zugelassenem kommunalen Trägern. Insgesamt haben im Schnitt fast 17% der Männer, die im Oktober 2006 hilfebedürftig waren und in Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung lebten, das Grundsicherungssystem bis zum Befragungszeitpunkt verlassen. Bei den beiden anderen Modellen der Aufgabenwahrnehmung betrugen diese Anteilswerte rund 14% (zkT) und ca. 12% (ARGen). Die entsprechenden Austrittsraten für Frauen liegen jeweils etwas darunter.

Die Analyse der einzelnen Austrittsgründe ergab keine nennenswerten signifikanten Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung. Für die Austritte aus dem Leistungsbezug insgesamt zeigen sich jedoch für Frauen signifikant höhere Austrittsraten bei den zugelassenen kommunalen Trägern und für beide Geschlechter in Regionen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung jeweils im Vergleich zu Kreisen mit Arbeitsgemeinschaften.

Allerdings muss betont werden, dass bei diesen Vergleichen regional aggregierter Mittelwerte um keine weiteren Charakteristika der betrachteten Regionen kontrolliert wurden. Insbesondere finden hierin die Unterschiede in den Startbedingungen sowie die Heterogenität hinsichtlich der Zusammensetzung des Kundenkreises keine Berücksichtigung. Aus diesem Grund dürfen die erwähnten Differenzen zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung keinesfalls kausal interpretiert werden. Sie bieten lediglich einen ersten, rein beschreibenden Überblick über die Gründe für die Beendigung des Leistungsbezugs von Personen, die im Oktober 2006 hilfebedürftig waren und bis zum Befragungszeitpunkt der ersten Welle der Kundenbefragung das Grundsicherungssystem verlassen hatten.

In der durch das SGB II geschaffenen Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde die sozialfürsorgliche Tradition des BSHG mit der arbeitsmarktpolitischen Tradition des SGB III vereint. Dies wird an vielen Stellen sichtbar und im vorliegenden Bericht auch beschrieben. Ein Punkt, an dem dies besonders auffällt, ist die Tatsache, dass neben dem zentralen arbeitsmarktpolitischen Ziel, der Reduzierung von Hilfebedürftigkeit durch Integration in den regulären Arbeitsmarkt auch die Erzielung von „Integrationsfortschritten“ im Sinne einer Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilisierung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als explizite Aktivierungsziele des SGB II formuliert wurden.

Da für das arbeitsmarktpolitische Generalziel der Arbeitsmarktintegration vielfach erprobte Messkonzepte vorliegen, für die Quantifizierung des niederschwelligeren Zieles der Messung von Integrationsfortschritten durch Erhöhung von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilisierung jedoch nicht, war im Herbst 2006 eine methodische Vor- und Machbarkeitsstudie durchgeführt worden, deren erste Resultate im vorliegenden Bericht vorgestellt werden.

Auf Grundlage umfassender Literatur- und Dokumentenanalysen, die in einen zunächst umfangreichen Fragen- und Variablenkatalog mündeten, wurde mittels einer explorativen telefonischen Befragung von Leistungsbezieher/innen der beiden Rechtskreise SGB III und SGB II ein Indikatorenset zur empirischen Identifizierung einiger relevanter Aspekte von Beschäftigungsfähigkeit erarbeitet. Kriterium zur Auswahl der geeigneten Indikatoren war deren statistisch signifikante Assoziation mit einer zu einem späteren Zeitpunkt faktisch realisierten Arbeitsmarktintegration.

Als Ergebnis aus dieser methodischen Pilotstudie kann festgehalten werden, dass Beschäftigungsfähigkeit – natürlich mit gewissen Einschränkungen, insbesondere was die individuumszentrierte Fokussierung auf die Angebotsseite des Matchingprozesses anbelangt – im Rahmen einer standardisierten Befragung operationalisierbar ist und hierfür kein ausuferndes Frageninventar erforderlich ist.

Neben den hinlänglich bekannten beobachtbaren sozio-demographischen Merkmalen wie Alter, Geschlecht und Qualifikation haben sich auf dem oben beschriebenen Weg als quantifizierbare Indikatoren von Beschäftigungsfähigkeit, eine aktive Arbeitsuche, eine Selbstzuschreibung von guten Berufserfahrungen und eine hohe tägliche Arbeitsfähigkeit sowie eine positive Weltsicht herausgestellt. Als Anzeichen einer geringen Beschäftigungsfähigkeit wurden vor allem eine extrinsisch formulierte Arbeitsmotivation, geringe IT-Kenntnisse sowie ein Bekanntenkreis mit vielen Arbeitslosen identifiziert.

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

Abbildung 1:	Verzahnung der vier Untersuchungsfelder der § 6c-Evaluation	S. 34
Abbildung 2:	Befragungsinhalte der Kundenbefragung, erste Welle 2007	S. 49
Abbildung 3:	Entwicklung der (gemeldeten) Arbeitslosigkeit in Deutschland 1991-2004	S. 52
Abbildung 4:	Anzahl Empfänger/innen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe 1991-2004	S. 53
Abbildung 5:	Indikatoren zur Arbeitsmarktdynamik 2004 nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung	S. 63
Abbildung 6:	Organisationstypologie zum 31.12.2005 für die Organisation der Betreuung von Kunden/innen über 25 Jahren	S. 71
Abbildung 7:	Anwendung des Fallmanagement bei U25 und Ü25 (Stand 31.12.2006)	S. 73
Abbildung 8:	Verbreitung von Beauftragten für Chancengleichheit/Gender Mainstreaming	S. 76
Abbildung 9:	Entscheidungskompetenzen der SGB II-Leitungen im Jahr 2006	S. 78
Abbildung 10:	Organisation des Controllings bei den SGB II-Stellen	S. 81
Abbildung 11:	Verfahrensweisen der SGB II-Stellen beim Erstkontakt	S. 83
Abbildung 12:	Kooperation an den Schnittstellen für U25-Kunden/innen	S. 86
Abbildung 13:	Zufriedenheit der Kunden/innen mit der Betreuung durch die Grundsicherungsstellen	S. 92
Abbildung 14:	Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften sowie der erwerbsfähigen und nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen seit Januar 2005	S. 96
Abbildung 15:	Sozialversicherungspflichtig beschäftigte erwerbsfähige Hilfebedürftige	S. 98
Abbildung 16:	Stellenwert ausgewählter Ziele für die Geschäftspolitik nach Modell der Aufgabenwahrnehmung	S. 107
Abbildung 17:	Beurteilung des Stellenwertes von Eingliederungsleistungen nach Modell der Aufgabenwahrnehmung	S. 108

Abbildung 18: Beurteilung des Stellenwertes einzelner flankierender Leistungen nach Modell der Aufgabenwahrnehmung	S. 109
Abbildung 19: Abgeschlossene Eingliederungsvereinbarungen 2005 und 2006 nach Modell der Aufgabenwahrnehmung	S. 111
Abbildung 20: Vereinbarkeit von Betreuungssituation und Beschäftigung bei Frauen mit Kindern unter 15 Jahren	S. 122
Abbildung 21: Bei der Fragebogenerstellung berücksichtigte Diagnose- und Evaluationsinstrumente aus der Vermittlungs- und Evaluationspraxis	S. 133
Abbildung 22: In die Auswertungen einbezogene Variablen	S. 134
Abbildung 23: Arbeits- und Berichtsplan Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Stand: August 2007	S. 152

Tabellen

Tabelle 1: Verteilung der Landkreise und kreisfreien Städte auf die Modelle der Aufgabenwahrnehmung	S. 28
Tabelle 2: Die vier Untersuchungsfelder der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II	S. 33
Tabelle 3: Interviews der ersten Welle der überregionalen Governanceanalyse	S. 42
Tabelle 4: Interviews und Gruppendiskussionen der ersten Welle der Fallstudien	S. 44
Tabelle 5: Von IAB-ITM gelieferte Prozessdaten für Untersuchungsfeld 3	S. 47
Tabelle 6: Sozialbudget 2003 und 2004	S. 54
Tabelle 7: Der Übergang von Sozial- und Arbeitslosenhilfe in die Grund-sicherung für Arbeitsuchende	S. 55
Tabelle 8: Indikatoren der Wirtschaftskraft vor 2005 nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung	S. 61
Tabelle 9: Indikatoren der Arbeitsmarktlage vor 2005 nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung	S. 61
Tabelle 10: Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfebezug vor 2005 nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung	S. 64

Tabelle 11:	Organisationstypologie für die Organisation der Betreuung von Kunden/innen über 25 Jahren zum 31.12.2005	S. 72
Tabelle 12:	Durchschnittliche Betreuungsrelation nach Modell der Aufgabenwahrnehmung	S. 84
Tabelle 13:	Ausgewählte Aspekte der Umsetzung des SGB II zum 31.12.2006	S. 90
Tabelle 14:	Kundenzufriedenheit nach Modell der Aufgabenwahrnehmung, Kreistyp, Arbeitsmarktlage, Ost- und Westdeutschland, Größe des Trägers	S. 93
Tabelle 15:	Veränderungsraten der (nicht) erwerbsfähigen Hilfebedürftigen 2005 und 2006	S. 97
Tabelle 16:	Bedarfsgemeinschaften und SGB II-Leistungsbezieher nach Modell der Aufgabenwahrnehmung im Zeitverlauf	S. 99
Tabelle 17:	Zielgruppen- und Bedarfsgemeinschaftscharakteristika nach Modell der Aufgabenwahrnehmung	S. 100
Tabelle 18:	Erwerbsbiographie der Leistungsbezieher/innen	S. 103
Tabelle 19:	Sanktionierungssystematik der Grundsicherungsstellen 2006 nach Modell der Aufgabenwahrnehmung	S. 112
Tabelle 20:	Personen in ausgewählten Maßnahmen im Rechtskreis SGB II	S. 114
Tabelle 21:	Arbeitsmarktpolitische Instrumente im Rechtskreis SGB II nach Form der Aufgabenwahrnehmung (Bestand Teilnehmer/innen)	S. 115
Tabelle 22:	Maßnahmen nach Modell der Aufgabenwahrnehmung – Bestands- und Zugangsstichprobe der Kundenbefragung	S. 117
Tabelle 23:	Maßnahmenallokation nach Geschlecht	S. 119
Tabelle 24:	Sozialintegrative Beratungsthemen nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung	S. 121
Tabelle 25:	Integration der Bedarfsgemeinschaft in den Aktivierungsprozess (Anteil der Antworten mit „Ja“ in%)	S. 123
Tabelle 26:	Abschluss und Inhalte von Eingliederungsvereinbarungen	S. 124
Tabelle 27:	Häufigkeit und Akzeptanz von Sanktionen	S. 125
Tabelle 28:	Gründe für die Beendigung der Hilfebedürftigkeit nach Modell der Aufgabenwahrnehmung	S. 127

Tabelle 29:	Beendigung der Hilfedürftigkeit durch Arbeitsaufnahme oder Beginn Ausbildung/Studium nach Zielgruppen und Modell der Aufgabenwahrnehmung	S. 129
Tabelle 30:	Informationen zur Durchführung der Vorstudie	S. 137
Tabelle 31:	Resultate der sechs getrennten Faktorenanalysen (PCA) und statistischer Zusammenhang der Faktoren mit den Angaben der Befragten zur Dauer der Arbeitslosigkeit	S. 139
Tabelle 32:	Die „markierenden“ Variablen der 18 Komponenten (Faktoren) von „Beschäftigungsfähigkeit“ und „sozialer Stabilität“	S. 144
Tabelle 33:	Schätzergebnisse der Probit-Modelle zur Integrationswahrscheinlichkeit	S. 146
Tabelle 34:	Indikatoren der Beschäftigungsfähigkeit mit signifikanten Zusammenhängen zur Integrationswahrscheinlichkeit	S. 150

Verzeichnis der Abkürzungen

A2LL	Datensystem der Bundesagentur für Arbeit zur Erfassung und Verwaltung von finanziellen Leistungen für Empfänger des Arbeitslosengeldes II (Arbeitslosengeld II – Leistungen zum Lebensunterhalt)
AA	Agentur für Arbeit
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
AK	Arbeitskreis
ALG	Arbeitslosengeld
ARGEn	Arbeitsgemeinschaften
BA	Bundesagentur für Arbeit
BeH	Beschäftigten-Historik
BewA	Bewerberangebotsdatei
BLH	Beschäftigten-Leistungsempfänger-Historik
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
Bst	Beschäftigtenstatistik
BT	Bundestag
CATI	Computer Aided Telephone Interviewing
DLT	Deutscher Landkreistag
DSt	Deutscher Städtetag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DWH	Data-Warehouse
ESF	Europäischer Sozialfonds
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FbW	Förderung der beruflichen Weiterbildung
gAw	Getrennte Aufgabenwahrnehmung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

IAJ	Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe, Oldenburg
IAQ	Institut Arbeit und Qualifikation
IAW	Institut für angewandte Wirtschaftsforschung e.V., Tübingen
IEW	Integrierte Erwerbsbiografie
ifo	Institut für Wirtschaftsforschung, München
infas	Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Bonn
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH
ISR	Institut für Stadt- und Regionalentwicklung der Fachhochschule Frankfurt am Main
KdU	Kosten der Unterkunft
LeH	Leistungsempfänger-Historik
LSL	Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts
MoZArt	Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe
MTG	Maßnahme-Teilnehmer-Gesamtdatenbank
SGB	Sozialgesetzbuch
SOFI	Soziologisches Forschungsinstitut, Göttingen
SÖSTRA	Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen, Berlin
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin
XSozial	Datenaustauschformat, das für die SGB II-Datenlieferungen der zugelassenen kommunalen Träger an die Statistik der Bundesagentur für Arbeit genutzt wird.
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim
zkT	zugelassene kommunale Träger

Vorbemerkung

Das ISG – Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik wurde im Juni 2005 mit einem Dienstleistungsauftrag zur „administrativen Unterstützung und wissenschaftlichen Beratung“ der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II betraut. Der Auftrag umfasst u.a. eine jährliche zusammenfassende Berichtslegung zum Stand der Evaluation und den Aktivitäten des ISG. Hiermit legt das Institut den zweiten Jahresbericht zum 31.08.2007 vor.

Für eine stichhaltige Beantwortung der übergeordneten Frage der § 6c-Evaluation („Wer kann es besser und warum?“) liegt aus Gründen der Datenverfügbarkeit noch keine belastbare Evidenz vor. Dies wird erst im Jahresbericht 2008 möglich sein. Aus der Gesamtschau der vorgenommenen Arbeitsschritte und der dabei erzielten Ergebnisse, die basierend auf den aktuellen Jahresberichten der vier Untersuchungsfelder in komprimierter Form in diesem Bericht zusammengefasst sind, wird aber deutlich, dass sich der § 6c SGB II-Forschungsverbund auf einem erfolgversprechenden Weg befindet, obige Frage zu beantworten.

Der Aufbau des vorliegenden Berichts orientiert sich an den zentralen Teilfragen, die sich in der Frage „Wer kann es besser und warum?“ zusammenfassen lassen. Diese Teilfragen sind folgende:

1. Wie war die Ausgangslage, und welche zentralen Unterschiede bestehen zwischen regionalen Einheiten, die optiert haben und solchen, die dies nicht getan haben?
2. Wie wurde die Reform administrativ umgesetzt, und welche Unterschiede lassen sich beim Leistungserbringungsprozess vor Ort feststellen?
3. Wie setzt sich der Personenkreis, für den die Träger der Grundsicherung zuständig sind, strukturell zusammen?
4. Wie werden diese Personen behandelt, und wie unterscheidet sich der Förderungs- und Aktivierungsprozess zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung?
5. Mit welchem Erfolg wird der Förderungs- und Aktivierungsprozess durchgeführt, und welche Unterschiede existieren hierbei zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung?

Insbesondere die letzte Teilfrage kann – wie bereits erwähnt – zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden. Zu diesem Themenkomplex können allerdings Aussagen zur Operationalisierung und Messung der Zieldimensionen des SGB II, d.h. Integration in Erwerbstätigkeit, Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung gemacht werden und einige erste, rein deskriptive Befunde präsentiert werden, die allerdings nicht kausal interpretiert werden können.

Der Bericht gliedert sich wie folgt. In **Kapitel 1** werden zunächst die gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen beschrieben, die zum SGB II in seiner heutigen Form

geführt haben. Dabei wird deutlich, dass der Gesetzgeber mit der sog. Experimentierklausel einen institutionellen Lernprozess angestoßen hat, bei dem konkurrierende Modelle der Aufgabenwahrnehmung angehalten sind, neue und erfolgreiche Wege zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit bei den Personen zu suchen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich leben. Gleichzeitig hat der Gesetzgeber zwei umfangreiche Evaluationsaufträge vorgesehen, von denen einer die § 6c SGB II-Evaluation darstellt, die Gegenstand dieses Berichts ist.

Kapitel 2 erläutert sowohl die methodisch-konzeptionellen Herausforderungen dieses Evaluationsauftrags als auch dessen konkrete Umsetzung. Insbesondere werden die Aufgaben und Vorgehensweisen bei der Bearbeitung der vier Untersuchungsfelder sowie deren Verzahnung zum § 6c SGB II-Forschungsverbund beschrieben. Außerdem findet sich in diesem Kapitel auch ein Überblick über die komplexe und vielschichtige Datengrundlage der Untersuchungen.

Daran anschließend wendet sich **Kapitel 3** der Ausgangssituation vor Inkrafttreten des SGB II zu. Hierbei wird insbesondere die Arbeitsmarktsituation sowie die „Problemlage“ in den beiden Fürsorgesystemen Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Jahr 2004 beschrieben, also für den Zeitpunkt, zu dem sich die einzelnen Kreise entscheiden mussten, ob sie vom kommunalen Optionsrecht Gebrauch machen. In diesem Kapitel wird deutlich, dass die Ausgangslage in den Regionen, in denen sich ab 2005 unterschiedliche Modelle der Aufgabenwahrnehmung etabliert haben, teilweise sehr unterschiedlich war.

In **Kapitel 4** wird die administrative Umsetzung bzw. Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende dargestellt und beschrieben, welche Unterschiede sich beim Leistungserbringungsprozess vor Ort feststellen lassen. Insbesondere werden die finanziellen und administrativen Startvoraussetzungen zum Januar 2005 sowie die zentralen Umsetzungsstrategien und ihre Probleme erläutert. Hierbei liegt der Fokus der Darstellung auf der Beschreibung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen den beiden zentralen Modellen der Aufgabenwahrnehmung, also den zugelassenen kommunalen Trägern (zKT) und den Arbeitsgemeinschaften (ARGE).

Kapitel 5 widmet sich dem Personenkreis, für den die Grundsicherungsstellen zuständig sind. Insbesondere wird in diesem Kapitel die Entwicklung der Anzahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger sowie der Bedarfsgemeinschaften beschrieben und aufgezeigt, wie sich dieser Personenkreis im Hinblick auf einige zentrale sozio-demographische Charakteristika zusammensetzt. Auch hier stehen wiederum die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung im Mittelpunkt. Dabei wird ersichtlich, dass sowohl zKT als auch ARGE mit dem gesamten Spektrum an Hilfebedürftigkeit konfrontiert sind, wobei sich die Kunden/innen über die beiden zentralen Modelle der Aufgabenwahrnehmung nur im Hinblick auf einige wenige Charakteristika systematisch unterscheiden.

Das Prinzip „Fordern und Fördern“ des SGB II wird in **Kapitel 6** näher betrachtet. Hierzu werden erste Befragungsergebnisse zum Förderungs- und Aktivierungsprozess in den Grundsicherungsstellen präsentiert. Analog zu den beiden vorherigen Kapiteln wird auch hier

besonderer Wert darauf gelegt, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung herauszuarbeiten. Aus diesem Kapitel wird deutlich, dass die Zielsetzungen über die Modelle der Aufgabenwahrnehmung hinweg zwar sehr homogen sind, aber eine deutliche Heterogenität im Hinblick auf den zur Erreichung dieser Ziele einzuschlagenden Weg besteht. Die Kontrastierung der Resultate zur geschäftspolitischen Ausrichtung der Grundsicherungsstellen mit dem beobachtbaren Maßeinsatz sowie der Wahrnehmung des Förder- und Aktivierungsprozesses durch die Kunden/innen weist auf einige bemerkenswerte Diskrepanzen hin.

Da zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund der Datenverfügbarkeit noch keine stichhaltigen Aussagen zum Erfolg der Aufgabenwahrnehmung möglich sind, steht in **Kapitel 7** vor allem die Operationalisierung und Messung der Ziele des SGB II im Mittelpunkt. Hierzu werden sowohl die Konzeption als auch die wichtigsten Resultate der Vorstudie zum Themenkomplex „Messung von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilisierung“ präsentiert. Ergänzt wird dies durch einige deskriptive Befunde zur Beendigung der Hilfebedürftigkeit aus der ersten Welle der Kundenbefragung.

Im letzten **Kapitel 8** wird abschließend ein kurzer Überblick über die weiteren Schritte bis zum Abschluss der § 6c SGB II-Evaluation gegeben.

Köln, 31.08.2007

Autorenteam: Dr. Helmut Apel, Dr. Dietrich Engels, Dr. Michael Fertig, Dr. Werner Friedrich, Helmut Hägele, Silke Mehlan und Marco Puxi

1. Die Rahmenbedingungen – Von der Hartz-Kommission zur Experimentierklausel

Am 01.01.2005 trat das Sozialgesetzbuch II in Kraft, das die beiden bis dahin parallel existierenden Leistungssysteme der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zu einem Grundversicherungssystem für Arbeitsuchende zusammenfasste. Zum Träger dieser Grundversicherungsleistungen wurde die Bundesagentur für Arbeit zusammen mit den kreisfreien Städten und Kreisen (kommunale Träger) bestimmt (§ 6 SGB II). Abweichend hiervon wurde in § 6a die Option kommunaler Trägerschaft festgelegt, d.h. die kommunalen Träger können anstelle der Agenturen für Arbeit die Aufgaben übernehmen und damit als alleinige Träger der Grundsicherung fungieren. Diese von zahlreichen Wissenschaftlern schon seit Längerem geforderte Zusammenführung der beiden Fürsorgesysteme war von kontroversen Diskussionen begleitet und blickt auf eine langwierige Entstehungsgeschichte zurück.

Bereits Anfang 1998 wurde seitens der damaligen Koalitionsparteien CDU/CSU und FDP ein Antrag mit dem Titel „Arbeit ist genug vorhanden – Neue Initiativen zur Beschäftigungsförderung“ in den Bundestag eingebracht, in dem zum Abbau von Doppel- und Mehrfacharbeiten bei den Ämtern eine Angleichung von Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfsrecht gefordert wurde. Darüber hinaus solle geprüft werden, ob „auch organisatorische Konsequenzen gezogen werden sollten, mit denen die Fürsorgeleistungen für Arbeitslose in eine Hand gegeben werden“ (vgl. BT-Drucksache 13/9743 vom 03.02.1998). Auch die SPD forderte in ihrem Programm für die Bundestagswahl 1998 unter dem Titel „Arbeit statt Sozialhilfe“ eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialämtern². Dieses Vorhaben wurde in die Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 20.10.1998 in Abschnitt VI 5. aufgenommen³. Dort heißt es, „Um die Vermittlung in Arbeit zu erleichtern und um überflüssige Bürokratie abzubauen, soll die Zusammenarbeit zwischen Sozialämtern und Arbeitsämtern nachhaltig verbessert werden“. Der damalige Arbeitsminister Walter Riester schlug in diesem Zusammenhang vor, die Sozial- und Arbeitslosenhilfe zusammenzuführen, zuvor jedoch Modellprojekte von Arbeits- und Sozialämtern durchzuführen (vgl. FAZ vom 25.04.2001).

Mit dem zweijährigen Modellversuch MoZarT wurden daraufhin von Mitte 2001 bis Mitte 2003 in 30 Modellvorhaben neue Wege der Zusammenarbeit zwischen den damaligen Arbeitsämtern und den Sozialämtern erprobt. Das Modellprojekt richtete sich an Langzeitarbeitslose und zielte auf eine Verbesserung der beruflichen Eingliederung dieser Zielgruppe sowie eine effektivere und kostensparende Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern ab. Die Ergebnisse der Evaluation von MoZarT (vgl. Hess et al. 2004) legen den Schluss nahe, dass in den Modellversuchsregionen eine bessere Eingliederung Langzeitarbeitsloser erreicht wurde als in vergleichbaren Regionen, die nicht an dem Projekt teilgenommen haben.

In die Projektlaufzeit von MoZarT fiel die Aufdeckung deutlicher Unregelmäßigkeiten in der Vermittlungsstatistik der damaligen Bundesanstalt für Arbeit begleitet. Als Reaktion auf

² Vgl. <http://www.april1998.spd-parteitag.de/programm/index.htm>.

³ Vgl. <http://www.datenschutz-berlin.de/doc/de/koalo/index.htm>.

diesen sog. Vermittlungsskandal wurde von der rot-grünen Bundesregierung am 22.02.2002 eine 15-köpfige Kommission für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter der Leitung des damaligen VW-Personalvorstands Peter Hartz eingesetzt⁴. Der Abschlussbericht der Kommission wurde am 16.08.2003 an Bundeskanzler Gerhard Schröder übergeben. Zentraler Bestandteil des Berichts waren 13 sog. Innovationsmodule, von denen das sechste Modul die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II (ALG II) vorsah. Der Vorschlag zielte darauf ab, in Zukunft lediglich eine steuerfinanzierte und bedürftigkeitsabhängige Fürsorgeleistung zur Sicherung des Lebensunterhaltes erwerbsfähiger Personen aus einer Hand zu gewähren. Für nicht erwerbsfähige Personen, die zur Bedarfsgemeinschaft gehören, war das sog. Sozialgeld vorgesehen.

Im Sommer 2003 brachten Bundesregierung und Koalitionsfraktion die Gesetzesinitiative „Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz IV) in den Bundestag ein. Als Alternativvorschlag präsentierte die CDU/CSU-Fraktion das sog. „Existenzgrundlagengesetz“ (EGG), das auf einem Entwurf des Landes Hessen basierte. In beiden Gesetzesentwürfen herrschte Einigkeit darüber, dass eine Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einem Grundsicherungssystem für Erwerbsfähige notwendig ist. Unstrittig war im Grundsatz auch, dass Anreize zur Aufnahme einer niedrig entlohnenden Beschäftigung eingeführt werden sollen⁵. Kontrovers war vor allem die Frage nach der Zuständigkeit für diejenigen Personen, die sich im neu zu errichtenden Grundsicherungssystem befinden. Während Hartz IV die alleinige Zuständigkeit der damaligen Bundesanstalt für Arbeit vorsah, sollten beim EGG die Kommunen alleinverantwortlich agieren. In den Begründungen der beiden Gesetzesentwürfe wurden als vorrangige Ziele der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die Verhinderung von Leistungsmissbrauch, die Reduzierung von Verwaltungskosten, die Erhöhung der Transparenz sowie eine Verbesserung der Wiedereingliederungschancen Langzeitarbeitsloser genannt.

Da hinsichtlich der Zuständigkeitsfrage keine Einigung zwischen Bundestag und Bundesrat erzielt werden konnte, rief der Bundesrat Anfang November 2003 den Vermittlungsausschuss an. Die Verhandlungen im Vermittlungsausschuss endeten am 16. Dezember 2003 mit einem Kompromissvorschlag (Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses, BT-Drucksache 15/2259). Dieser Kompromissvorschlag sah zum einen die Errichtung von Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II vor und zum anderen die Aufnahme des § 6a SGB II, der eine „Option kommunaler Trägerschaft“ enthielt. Hierin wurde festgelegt, dass die „kreisfreien Städte und Kreise auf ihren Antrag und mit Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörde anstelle der Agenturen für Arbeit vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit durch Rechtsverordnung als Träger der Aufgaben nach diesem Buch zuzulassen“ sind und für nähere Regelungen auf ein Bundesgesetz verwiesen wird.

⁴ Knapp einen Monat später nahm die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen ihre Arbeit auf, bei der es neben der Zukunft der Gewerbesteuer auch um die finanziellen Auswirkungen einer effizienteren Gestaltung der Transfersysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für die einzelnen Gebietskörperschaften ging.

⁵ Hinsichtlich der konkreten Umsetzung dieser zusätzlichen Anreize gab es allerdings unterschiedliche Vorstellungen. Während das EGG die Einführung eines Lohnzuschlags für Geringverdiener vorsah, enthielt Hartz IV eine neue Lohnsubvention (sog. Einstiegsgeld).

Ende Februar 2004 einigten sich Regierung und Opposition auf die Grundzüge jenes Bundesgesetzes, bei dem vor allem bei der Frage nach der Rechtsstellung der kommunalen Träger keine Einigkeit erzielt werden konnte. Da alle Einigungsversuche scheiterten, legten SPD und Bündnis 90/Die Grünen einen Entwurf für ein Kommunales Optionsgesetz vor (BT-Drucksache 15/2816), in dem die Aufgabenwahrnehmung zugelassener kommunaler Stellen als Organe der Bundesagentur für Arbeit vorgesehen war und der Bund deren Aufwendungen tragen sollte. Dieser Entwurf stieß auf deutliche Kritik seitens der Opposition und des Deutschen Landkreistags (vgl. Pressemitteilung des DLT vom 30.04.2004). Daraufhin wurde im Mai 2004 der Vermittlungsausschuss angerufen, der sich Ende Juni 2004 auf eine Beschlussempfehlung einigen konnte (BT-Drucksache 15/3495). Diese wurde Anfang Juli zunächst vom Bundestag und anschließend auch vom Bundesrat angenommen, am 30.07.2004 vom Bundespräsidenten unterzeichnet und trat nach ihrer Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt am 06.08.2004 zum 01.01.2005 in Kraft.

Das so geschaffene Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) enthält in § 6a eine „Experimentierklausel“ und in § 6c einen spezifischen Evaluationsauftrag (vgl. hierzu auch nächstes Kapitel). Die Experimentierklausel bestimmt, dass zur Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende anstelle der Arbeitsagenturen auf Antrag kommunale Träger zugelassen werden können und zielt auf einen Wettbewerb unterschiedlicher Modelle der Eingliederung von Arbeitsuchenden ab. Die Anzahl zugelassener kommunaler Träger wurde auf 69 und die Zulassung auf einen Zeitraum von sechs Jahren begrenzt.

Darüber hinaus wurden Länderkontingente für die Wahrnehmung der Option vereinbart, die sich aus der Stimmenverteilung im Bundesrat ergeben, um aus allen Antragstellern diejenigen zu ermitteln, die als kommunale Träger zugelassen wurden. Für hierbei nicht ausgeschöpfte Länderkontingente wurde festgelegt, dass die Länder nach ihrer Einwohnerzahl zum 31.12.2002 in eine Rangfolge gebracht werden. Anschließend wurden anhand dieser Rangfolge diejenigen Antragsteller zugelassen, die in der Nennung des jeweiligen Landes am höchsten gereiht wurden. Für den Antrag war die Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörde erforderlich. Diese unterbreitete dem zuständigen Bundesministerium auch einen Vorschlag, in welcher Reihenfolge die antragstellenden kommunalen Träger zugelassen werden sollen, wenn in einem Bundesland mehr kommunale Träger einen Antrag stellen, als das Länderkontingent als Höchstzahl vorsah. Auf diesem Wege wurden schließlich die folgenden kommunalen Träger zugelassen:

Baden-Württemberg: Landkreis Biberach, Landkreis Bodenseekreis, Landkreis Ortenaukreis, Landkreis Tuttlingen, Landkreis Waldshut

Bayern: Stadt Erlangen, Landkreis Miesbach, Stadt Schweinfurt, Landkreis Würzburg

Brandenburg: Landkreis Spree-Neiße, Landkreis Uckermark, Landkreis Oberhavel, Landkreis Ostprignitz-Ruppin, Landkreis Oder-Spree

Hessen: Landkreis Main-Kinzig-Kreis, Stadt Wiesbaden, Landkreis Main-Taunus-Kreis, Landkreis Fulda, Landkreis Odenwaldkreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Landkreis

Hochtaunuskreis, Landkreis Vogelsbergkreis, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Offenbach, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Bergstraße, Landkreis Rheingau-Taunus-Kreis

Mecklenburg-Vorpommern: Landkreis Ostvorpommern

Niedersachsen: Landkreis Osnabrück, Landkreis Peine, Landkreis Emsland, Landkreis Osterode am Harz, Landkreis Osterholz, Landkreis Grafschaft Bentheim, Landkreis Leer, Landkreis Verden, Landkreis Oldenburg, Landkreis Göttingen, Landkreis Rotenburg, Landkreis Soltau-Fallingb., Landkreis Ammerland

Nordrhein-Westfalen: Stadt Hamm, Stadt Mülheim an der Ruhr, Landkreis Steinfurt, Landkreis Coesfeld, Landkreis Düren, Landkreis Ennepe-Ruhr-Kreis, Landkreis Minden-Lübbecke, Landkreis Hochsauerlandkreis, Landkreis Kleve, Landkreis Borken

Rheinland-Pfalz: Landkreis Daun, Landkreis Südwestpfalz

Saarland: Landkreis St. Wendel

Sachsen: Landkreis Bautzen, Landkreis Kamenz, Landkreis Döbeln, Landkreis Meißen, Landkreis Muldentalkreis, Landkreis Löbau-Zittau

Sachsen-Anhalt: Landkreis Schönebeck, Landkreis Wernigerode, Landkreis Anhalt-Zerbst, Landkreis Merseburg-Querfurt, Landkreis Bernburg

Schleswig-Holstein: Landkreis Nordfriesland, Landkreis Schleswig-Flensburg

Thüringen: Stadt Jena, Landkreis Eichsfeld

Quelle: Verordnung zur Zulassung von kommunalen Trägern als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 24.09.2004; veröffentlicht in Bundesgesetzblatt 2004, Teil I Nr. 50 vom 27.09.2004.

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des SGB II ergaben sich schließlich drei Modelle der Aufgabenwahrnehmung: Das Modell der Arbeitsgemeinschaft von Agentur für Arbeit und Kommune, das Modell des zugelassenen kommunalen Trägers als Alleinverantwortlichem und das Modell der getrennten Aufgabenwahrnehmung von Agentur für Arbeit und Kommune⁶. Die Verteilung dieser drei Modelle auf die 439 Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland ist in **Tabelle 1** zusammengefasst.

⁶ Die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden im Modell der getrennten Aufgabenwahrnehmung durchgeführt, wenn eine Arbeitsgemeinschaft zwischen Agentur für Arbeit und kommunalem Träger nicht zustande gekommen ist.

Tabelle 1: Verteilung der Landkreise und kreisfreien Städte auf die Modelle der Aufgabenwahrnehmung

	ARGEn	Zugelassene kommunale Träger	Getrennte Aufgabenwahrnehmung	Insgesamt
Großstädte (250.000 Einwohner u.m.)	27	1	0	28
Kreisfreie Städte (unter 250.000 Einwohner)	82	5	3	90
Landkreise	242	63	16	321
Kreise insgesamt	351	69	19	439

Quelle: 1. Schwerpunktbericht Untersuchungsfeld 1, April 2006, S. 8.

Die Anzahl an Grundsicherungsstellen entspricht nicht der Zahl der Kreise⁷, da mehrere Kreise zusammen eine ARGE bilden können, ein Kreis mehrere eigenständige ARGEn besitzen kann und es auch möglich ist, dass eine ARGE aus einem Kreis und einigen Gemeinden eines weiteren Kreises oder aus einem Kreis ohne einige wenige Gemeinden besteht (vgl. 1. Schwerpunktbericht Untersuchungsfeld 1 vom April 2006, S. 6). Darüber hinaus entspricht die Anzahl der Grundsicherungsstellen auch nicht der Anzahl der Agenturbezirke der Bundesagentur für Arbeit (BA). Die BA verfügt derzeit über 178 Agenturbezirke, die sich in der Regel auf mehrere Regionen mit ARGEn bzw. zKT erstrecken. Schließlich ist die Anzahl an Grundsicherungsstellen im Zeitverlauf nicht konstant geblieben. Während es zu Beginn des Jahres 2005 noch 455 Grundsicherungsstellen gab, reduzierte sich diese Zahl auf 442 im Jahr 2006. Seit Januar 2007 gibt es 443 Grundsicherungsstellen, da die Stadt Straubing aus der ARGE Straubing-Bogen ausgetreten ist und nun die Trägerschaft in getrennter Aufgabenwahrnehmung praktiziert.

Die Beurteilung des Erfolgs der Aufgabenwahrnehmung durch die Grundsicherungsstellen ist Gegenstand der § 6c SGB II-Evaluation. Dies wird im folgenden Kapitel ausführlich beschrieben und erläutert.

⁷ Der sprachlichen Einfachheit halber wird in diesem Bericht häufig nur von Regionen oder Kreisen gesprochen. Damit sind immer – sofern nicht explizit unterschieden – Landkreise und kreisfreie Städte gemeint.

2. Die § 6c-Evaluation – Methodisch-konzeptionelle Herausforderungen und Datenlage

2.1 Hintergrund und methodisch-konzeptionelle Herausforderungen

Der Gesetzgeber hat die Wirkungsforschung zur neu eingeführten Grundsicherung für Arbeitsuchende auf zwei Säulen gestellt: Zum einen wurde mit § 6c SGB II eine zeitlich befristete Wirkungsforschung zur Experimentierklausel nach § 6a SGB II eingeführt, der die spezielle Aufgabe zukommt, die Erprobung der alternativen Aufgabenwahrnehmung durch die 69 zugelassenen kommunalen Träger im Wettbewerb mit der Aufgabenwahrnehmung durch die von den örtlichen Agenturen für Arbeit und den Kommunen gebildeten Arbeitsgemeinschaften zu untersuchen. Bei der Entwicklung der Untersuchungsansätze und der Auswertung der Untersuchung sind die Länder zu beteiligen. Zum anderen wurde mit § 55 SGB II eine zeitlich nicht begrenzte „regelmäßige und zeitnahe“ allgemeine Wirkungsforschung zum neuen Leistungsrecht verankert, die in die generelle Arbeitsmarktforschung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) nach § 282 des SGB III zu integrieren ist.

Im Rahmen der allgemeinen Wirkungsforschung nach § 55 SGB II wird demnach das breite Spektrum der Wirkungen aktiver und passiver Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende untersucht und in die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung eingebettet. Im spezifischen Fokus der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II steht hingegen die administrative Umsetzung der Grundsicherung, d.h. die konkrete Frage, ob bei den zum Zweck der Erprobung zugelassenen kommunalen Trägern alternative Modelle der Eingliederung von Arbeitsuchenden im Rahmen der gesetzlichen Ausgestaltung zum Einsatz kommen und falls ja, ob diese im Vergleich zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit erfolgreicher sind. Dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales obliegt die Verantwortung zur Durchführung der Evaluation der Experimentierklausel. Es muss bei Beteiligung der Länder den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes bis zum 31.12.2008 über die Erfahrungen mit der Experimentierklausel berichten.

Der Auftrag der § 6c-Evaluation lässt sich somit zuspitzen auf die Frage: Wer kann es besser und warum? Dabei zielt insbesondere die Frage nach dem Warum darauf ab, einen institutionellen Lernprozess zu etablieren, in dem die Grundsicherungsstellen nach den besten und auch innovativen Lösungen suchen. Im Mittelpunkt steht dabei die Überwindung der Hilfebedürftigkeit, die gemäß § 1 das übergeordnete Ziel des SGB II darstellt. Dieses primäre Ziel ist auf erwerbsfähige Hilfebedürftige und Personen, die mit diesen zusammen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, ausgerichtet. Die Leistungen der Grundsicherung sollen demnach dazu beitragen, dass durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang derselben verringert wird. Des Weiteren sollen die Grundsicherungsleistungen dazu dienen, die Erwerbsfähigkeit der Hilfebedürftigen zu erhalten, zu verbessern oder wiederherzustellen. Hierbei soll die Gleichstellung von Männern und Frauen als durchgängiges Prinzip verfolgt und

geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entgegengewirkt werden. Schließlich sollen die spezifischen Lebensverhältnisse von Personen, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, berücksichtigt und behindertenspezifische Nachteile überwunden werden. Für die Erreichung dieser Ziele können die Grundsicherungsstellen die in § 16 SGB II genannten Leistungen gewähren, wobei sie sich am Grundsatz des Forderns (§ 2) und Förderns (§ 14) orientieren sollen.

In seinen Ausführungen zum Grundkonzept der gesetzlichen Wirkungsforschung zur Grundsicherung für Arbeitsuchende gemäß § 6c und § 55 SGB II führt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (damals: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) aus, wie aus ministerieller Sicht das Globalziel der Grundsicherung, die in § 1 SGB II festgeschriebene Vermeidung und Reduzierung von Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit, seitens der Umsetzungsbehörden zu erreichen sei:

„Dies geschieht dadurch, dass im Aktivierungsprozess je nach individueller Betroffenheit des Arbeitslosen die Erreichung folgender drei Zielgrößen optimiert wird, auf die sich auch die Wirkungsanalyse beziehen soll: (1) Integration in ungeforderte Erwerbstätigkeit; (2) Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit; (3) Soziale Stabilisierung.“⁸

Aufbauend auf dem Zielkatalog des § 1 SGB II wurde für die § 6c SGB II-Evaluation somit ein Dreiklang an Zielen abgeleitet, anhand derer die Arbeit der Grundsicherungsstellen beurteilt werden soll, um zu einer Antwort auf die zentrale Evaluationsfrage zu gelangen. Bei der Beurteilung der Zielerreichung müssen die Prinzipien des Gender Mainstreaming durchgängig Beachtung finden und die spezifischen Zielgruppen des SGB II besondere Berücksichtigung erfahren.

Aus obigem Zielkanon ergeben sich somit drei Untersuchungsebenen der Evaluation: (i) die individuelle Ebene (Mikroebene), (ii) die gesamtwirtschaftliche Ebene (Makroebene) und (iii) die Ebene der organisatorischen und administrativen Umsetzung in den regionalen Einheiten (Mesoebene). Die Analysen auf der Mikroebene haben zur Aufgabe, die Frage zu beantworten, ob die drei oben genannten Ziele auf der Ebene individueller Hilfebedürftiger und/oder Bedarfsgemeinschaften durch ein bestimmtes Modell der Aufgabenwahrnehmung besser erreicht werden als durch das Konkurrenzmodell. Diese Analysen stehen somit vor der konzeptionellen Herausforderung zu ermitteln, wie sich beispielsweise die Integrationschancen⁹ individueller Hilfebedürftiger oder ganzer Bedarfsgemeinschaften, die von einem bestimmten Modell der Aufgabenwahrnehmung betreut wurden, entwickelt hätten, wenn sie vom jeweils anderen Modell betreut worden wären. Nur wenn sich hierbei herausstellen sollte, dass die Integrationschancen eines bestimmten Individuums im Zuständigkeitsbereich

⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005): Evaluation der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Rahmen der §§ 6c und 55 SGB II. Konzeption und Verfahren, S. 6f. Dieses Papier wurde im „Arbeitskreis Evaluation“, über den die Länder, die BA, die kommunalen Spitzenverbände, das IAB und die Sozialpartner an der Wirkungsforschung zur Experimentierklausel nach § 6c SGB II beteiligt werden, in mehreren Sitzungen abgestimmt.

⁹ Analoges gilt für die Beschäftigungsfähigkeit und den Grad der sozialen Stabilität.

von Modell 1 systematisch höher sind als im Zuständigkeitsbereich von Modell 2, kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Arbeit von Modell 1 effektiver ist als die von Modell 2. Wenn gleichzeitig noch die mit den besseren Integrationschancen einhergehenden Kosten in Modell 1 niedriger sind als in Modell 2, dann kann auch geschlussfolgert werden, dass Modell 1 effizienter arbeitet als Modell 2.

Obige „Was wäre wenn?“-Situation wird als kontrafaktische Frage bezeichnet. Die Unbeobachtbarkeit der hierdurch implizierten kontrafaktischen Situation – eine bestimmte Person oder Bedarfsgemeinschaft kann zu einem gegebenen Zeitpunkt entweder vom einen oder aber vom anderen Modell betreut worden sein – stellt die zentrale methodisch-konzeptionelle Herausforderung der Analysen auf individueller Ebene dar. Diese Herausforderung ist nur lösbar, indem mithilfe geeigneter Annahmen für jedes Individuum eine Vergleichssituation konstruiert wird, die sich im Idealfall in nichts anderem unterscheidet als durch das Modell der Aufgabenwahrnehmung. Die Beurteilung der Effektivität und Effizienz der Modelle der Aufgabenwahrnehmung auf der Ebene individueller Hilfebedürftiger und/oder Bedarfsgemeinschaften ist somit eine zentrale Aufgabe der § 6c SGB II-Evaluation, die eines komplexen und wohlgedachten Studiendesigns bedarf.

Analog zur individuellen Ebene stellt sich auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene eine kontrafaktische Frage, deren Beantwortung alles andere als trivial ist. Diese lautet: Was wäre gesamtwirtschaftlich geschehen, wenn deutschlandweit nur das Modell der zkt oder nur das Modell der ARGE eingeführt worden wäre? Auch hier stellt die Unbeobachtbarkeit der implizierten kontrafaktischen Situation die zentrale Herausforderung dar und es gilt wiederum durch geeignete Annahmen eine Vergleichssituation zu konstruieren, bei denen sich die regionalen Einheiten nach Möglichkeit durch nichts anderes unterscheiden als durch das jeweilige Modell der Aufgabenwahrnehmung. Auch die Bearbeitung dieser Aufgabe muss auf ein anspruchsvolles methodisches Untersuchungskonzept zurückgreifen, für das bislang Referenzbeispiele aus der – nationalen wie internationalen – Arbeitsmarktforschung weitgehend fehlen.

Sowohl für die individuelle als auch die gesamtwirtschaftliche Ebene ist die organisatorische und administrative Umsetzung der Reform sowie des Leistungserbringungsprozesses vor Ort von entscheidender Bedeutung. Eine effektive und effiziente Implementation des Leistungsprozesses durch die Grundsicherungsstellen vor Ort ist eine notwendige Bedingung für die Erreichung der Ziele des SGB II. Unterschiede hierbei können als Erklärungen für Unterschiede in der Effektivität und/oder Effizienz zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung auf individueller bzw. gesamtwirtschaftlicher Ebene dienen. Darüber hinaus impliziert der vom Gesetzgeber angestoßene institutionelle Lernprozess, dass die unterschiedlichen Strategien der Umsetzung des SGB II vor Ort umfassend und systematisierend beschrieben werden, um eine Identifizierung guter Praktiken zu ermöglichen.

Vergleicht man die Anforderungen, die sich aus dem § 6c SGB II an die Evaluation ergeben, mit bisherigen Evaluationsaufträgen, so werden die spezifischen Herausforderungen des vorliegenden Evaluationsauftrags deutlich.

1. Es sollen sowohl arbeitsmarkt- als auch sozialpolitische Zielerreichungsgrade überprüft werden.
2. Die Evaluation nach dem § 6c SGB II fokussiert weniger auf die Überprüfung von Effektivität und Effizienz einzelner Maßnahmen als vielmehr auf die Überprüfung von Effektivität und Effizienz der praktischen Umsetzung des jeweiligen Modells der Aufgabenwahrnehmung.
3. Anstelle der rein individuumszentrierten Vorgehensweise sollen im Rahmen der Evaluation nach dem § 6c SGB II auch Wirkungen auf Ebene der gesamten Bedarfsgemeinschaft abgebildet und bewertet werden.

Angesichts der Komplexität all dieser Evaluationsaufgaben dürfte es offenkundig sein, dass deren Bearbeitung entscheidend von der Qualität der hierfür verfügbaren Daten abhängt. Die bei der Bundesagentur für Arbeit zentral gesammelten, sogenannten prozessproduzierten Daten, sind aufgrund verschiedener Datenlücken (vgl. hierzu auch unten) alleine nicht ausreichend. Daher sind ergänzende Datenerhebungen eigens für die § 6c SGB II-Evaluation unabdingbar (vgl. hierzu auch **Kapitel 2.3**).

Aufbauend auf diesen Überlegungen zu den drei Untersuchungsebenen sowie der Notwendigkeit ergänzender Datenerhebungen wurde der gesetzliche Evaluationsauftrag des § 6c SGB II in vier Untersuchungsfelder aufgeteilt. Das Untersuchungsfeld 1 fungiert als zentraler Lieferant von flächendeckenden Daten auf regionaler Ebene. Alle auf dieser Ebene verfügbaren Daten aus unterschiedlichen Quellen werden durch Untersuchungsfeld 1 gesammelt, durch eine eigene Erhebung bei allen Grundsicherungsstellen ergänzt, deskriptiv ausgewertet und den anderen Untersuchungsfeldern zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus wurde das Untersuchungsfeld 1 mit der Erstellung eines Matching der Regionen sowie einer Typologie unterschiedlicher Organisationsformen beauftragt, auf deren Basis eine Stichprobe von 154 näher zu untersuchenden Grundsicherungsstellen gezogen wurde (vgl. hierzu ausführlicher **Kapitel 2.2**).

Untersuchungsfeld 2 wurde mit der Durchführung der Implementations- und Governanceanalysen beauftragt. Im Mittelpunkt dieser Arbeiten stehen die administrative und organisatorische Umsetzung der Reform und des Leistungserbringungsprozesses in den 154 ausgewählten Grundsicherungsstellen sowie die Einbettung derselben in regionale und überregionale Governancestrukturen. Übergeordnetes Ziel hierbei ist es, Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung zu ermitteln. Untersuchungsfeld 2 führt hierfür, überwiegend mithilfe qualitativer Erhebungsinstrumente, umfangreiche Primärdatenerhebungen vor Ort durch.

Die Untersuchungsfelder 3 und 4 haben zur Aufgabe, die Effektivität und Effizienz der Arbeit der Grundsicherungsstellen auf individueller und gesamtwirtschaftlicher Ebene zu ermitteln. In Untersuchungsfeld 3 werden hierfür auf Basis prozessproduzierter Daten der Bundesagentur für Arbeit sowie einer ergänzenden Kundenbefragung umfassende Vergleiche des Erfolgs der einzelnen Modelle der Aufgabenwahrnehmung im Hinblick auf die individuellen Zielgrößen „Integration in (ungeförderte) Erwerbstätigkeit“, „Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ und „soziale Stabilisierung“ vorgenommen.

In Untersuchungsfeld 4 werden schließlich die Evaluationsaufgaben mit Bezug auf die gesamtwirtschaftliche Ebene bearbeitet. Hierfür sind neben deskriptiven regionalen Vergleichen in allen 442 bzw. 443 regionalen Einheiten Kausalanalysen zur gesamtwirtschaftlichen Wirkung der Modelle der Aufgabenwahrnehmung vorgesehen. **Tabelle 2** gibt einen Überblick über die Aufteilung der § 6c SGB II-Forschung auf die vier Untersuchungsfelder und deren Auftragnehmer.

Tabelle 2: Die vier Untersuchungsfelder der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II

Untersuchungsfeld	Auftragnehmer	Vertragsbeginn
1. Deskriptive Analyse und Matching [#]	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IAW - Institut für angewandte Wirtschaftsforschung e.V., Tübingen * ▪ ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim 	01.10.2005
2. Implementations- und Governanceanalyse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ISR – Institut für Stadt- und Regionalentwicklung der Fachhochschule Frankfurt am Main * ▪ infas – Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Bonn ▪ IAJ – Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe, Oldenburg ▪ WZB – Wissenschaftszentrum Berlin, Abt. Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung ▪ Simma & Partner Consulting GmbH, Bregenz 	01.01.2006
3. Wirkungs- und Effizienzanalyse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim * ▪ IAQ – Institut für Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen ▪ TNS Emnid, Bielefeld 	15.08.2006
4. Makroanalyse und regionale Vergleiche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ifo – Institut für Wirtschaftsforschung, München * ▪ IAW - Institut für angewandte Wirtschaftsforschung e.V., Tübingen 	01.09.2006

* Konsortialführer; # Matching der Regionen (vgl. auch unten)

Ergänzend zu den vier Untersuchungsfeldern wurde das ISG mit der Aufgabe betraut, das für die § 6c SGB II-Evaluation zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales administrativ zu unterstützen und wissenschaftlich zu beraten. Im nächsten Kapitel werden der Forschungsverbund sowie die vier Untersuchungsfelder ausführlicher beschrieben. Hierbei wird insbesondere die Verzahnung der einzelnen Felder deutlich.

2.2 Der § 6c SGB II-Forschungsverbund

Das Gesamtkonzept der Evaluation nach § 6 c SGB II basiert auf einem integrierten Ansatz zur Vernetzung aller in diesem Rahmen durchgeführten Vorhaben. Zu diesem Zweck wurde ein multidisziplinärer Forschungsverbund geschaffen, in dem die einzelnen Untersuchungsfelder jeweils Aufgaben für die anderen mit übernehmen. Dadurch wird erreicht, dass kostenintensive Doppelarbeiten unterbleiben und gleichzeitig auf eine konsistente Datenbasis zurückgegriffen wird (vgl. hierzu auch **Kapitel 2.3**). Zusammengefasst wirken die vier Untersuchungsfelder wie folgt zusammen:

Abbildung 1: Verzahnung der vier Untersuchungsfelder der § 6c-Evaluation

- **Untersuchungsfeld 1** arbeitet flächendeckend in allen Kreisen und kreisfreien Städten. Es erhebt über Email-Befragungen Organisationsindikatoren bei allen ARGE n, zkT und Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung und stellt diese den anderen drei Feldern zusammen mit den bei der Bundesagentur für Arbeit erfassten Prozessdaten zur Verfügung.
- **Untersuchungsfeld 2** führt intensive Fallstudien in einer auf den Untersuchungsauftrag bezogenen Auswahl von 154 regionalen Einheiten durch. Die erhobenen Informationen werden quantitativ verdichtet und dienen den Feldern 3 und 4 als Input für deren mikro- und makroökonomischen Analysen.
- **Untersuchungsfeld 3** bewertet die Wirksamkeit der unterschiedlichen Modelle der Aufgabenwahrnehmung auf Ebene der einzelnen SGB II-Leistungsbezieher/innen sowie deren Bedarfsgemeinschaften. Es greift hierbei auf Informationen aus den Feldern 1 und 2 zum Prozess der Leistungserbringung zurück und ergänzt diese durch eigene Erhebungen bei Leistungsempfängern/-empfängerinnen. Diese Analysen erfolgen für die ausgewählten 154 Regionen.
- **Untersuchungsfeld 4** hat die Aufgabe die unterschiedlichen makroökonomischen Effekte der unterschiedlichen Modelle der Aufgabenwahrnehmung zu ermitteln. Es führt Analysen sowohl auf Ebene der Stichprobe von 154 als auch aller 442 bzw. 443 regionalen Einheiten durch und greift dabei auf die Ergebnisse der anderen drei Felder zurück.

Angesichts der zu erwartenden Heterogenität zwischen, aber auch innerhalb der beiden großen Modelle der Aufgabenwahrnehmung muss eine sachgemäße Umsetzung des Forschungsauftrags des § 6c SGB II gewährleisten, dass das Gesamtspektrum der organisatorischen Vielfalt der Aufgabenwahrnehmung zusammen mit dem jeweiligen regionalen Arbeitsmarkt- und ökonomischen Hintergrund angemessen berücksichtigt werden. Um den hierfür erforderlichen flächendeckenden und kontinuierlichen Daten- und Informationsbedarf zu gewährleisten, wurden in **Untersuchungsfeld 1** die zentrale Datenbeschaffung und -versorgung mit aggregierten Regionaldaten eingerichtet. Das **IAW Tübingen** erbringt eine flächendeckende Deskription auf Kreis- bzw. SGB II-Trägerebene, basierend auf Datenlieferungen der BA-Statistik und des Statistischen Bundesamtes. In Form von Quartalsberichten sowie kontinuierlich auf Anfrage stehen darüber hinaus allen Instituten des Forschungsverbundes die relevanten Daten aus den Statistiken der Bundesagentur, des Mikrozensus und weiterer Quellen auf Kreis- bzw. SGB II-Träger-Ebene zur Verfügung.

Darüber hinaus umfasst die Aufgabe des IAW Tübingen als genereller Datenlieferant des Forschungsverbundes auch die Organisation und Durchführung einer jährlichen Email-Befragung aller Grundsicherungsstellen. Das IAW sammelt den Informationsbedarf aus den anderen Untersuchungsfeldern, führt die Befragung zentral durch und stellt den Instituten die gewünschten Informationen und Daten zur Verfügung (vgl. hierzu auch unten). Die flächendeckende Generierung, Aufbereitung und Versorgung mit aggregierten Regionaldaten auf Kreis- bzw. Grundsicherungsstellenebene stellt sowohl einen wichtigen Input für die Implementations- und Governanceanalysen des Untersuchungsfeldes 2 in einer Stichprobe von 154 regionalen Einheiten dar, als auch für die mikroökonomischen Analysen des Untersuchungsfeldes 3 sowie die Makroanalysen in Untersuchungsfeld 4. Auf allen diesen Analyseebenen werden aktuelle Daten über die spezifische Situation in den 154 bzw. 442 Träger-Regionen benötigt.

Eine weitere Aufgabe des Untersuchungsfeldes 1 war das mittlerweile abgeschlossene und vom **ZEW Mannheim** durchgeführte Matching der Regionen. Auf Basis umfangreicher Individualdaten wurde in mehreren Analyseschritten für jeden Kreis eines zugelassenen kommunalen Trägers ein „statistischer Zwilling“ unter den Kreisen mit ARGE n bzw. getrennter Aufgabenwahrnehmung ermittelt, der ihm hinsichtlich der ökonomischen und arbeitsmarktrelevanten Rahmenbedingungen möglichst ähnlich ist. In das Distanzmaß zur Bestimmung der statistischen „Ähnlichkeit“ der Regionen gingen nur solche Kontextindikatoren ein, die auf Kreisebene einen signifikanten Einfluss auf die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. des Sozialhilfebezugs hatten.

Der in Untersuchungsfeld 1 erarbeitete Stichprobenvorschlag von 154 intensiver zu untersuchenden Grundsicherungsstellen basiert auf den Resultaten dieses Regionenmatchings. Er definiert die Regionalauswahl für die qualitativen Fallstudien in Untersuchungsfeld 2 und für die Mikroanalysen des Untersuchungsfeldes 3. Auch für die Makroanalysen in Untersuchungsfeld 4 ist diese Stichprobe von Bedeutung, da für diese regionalen Einheiten detailliertere Informationen vorliegen als für die Gesamtheit aller 442 regionalen Einheiten,

was insbesondere im Hinblick auf die Makroanalysen zu Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilisierung entscheidend sein wird.

Auch die *qualitativen Fallstudien* zur Implementations- und Governanceanalyse, die in **Untersuchungsfeld 2** in den ausgewählten 154 Regionen durchgeführt werden, haben zum größten Teil die Aufgabe, die Vielfalt der administrativen Strukturen und Strategien auf lokaler und überregionaler Ebene abzubilden und zu analysieren. Sie beziehen in der Vorbereitungsphase Informationen aus der Email-Befragung ein. Soweit in quantifizierbarer Weise möglich, werden die Resultate aus den Fallstudien in Form *standardisierter Standortprofile* dokumentiert und als Input für die mikro- und makroökonomischen Analysen den Untersuchungsfeldern 3 und 4 zur Verfügung gestellt.

In **Untersuchungsfeld 3** werden, basierend auf prozessproduzierten Individualdaten der Bundesagentur für Arbeit in Kombination mit Erhebungsdaten aus eigens durchgeführten Ergänzungsbefragungen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, mikroökonomische Wirkungs- und Effizienzanalysen durchgeführt. Diese werden die Wirkungen der Aktivierungsprozesse – differenziert nach den Modellen der Aufgabenwahrnehmung (ARGE, zKT und getrennte Aufgabenwahrnehmung) und den Organisationstypen – hinsichtlich der Zielerreichung des SGB II untersuchen. Dies erfordert eine differenzierte Berücksichtigung der unterschiedlichen regionalen Hintergründe. Aus diesem Grund werden die Analysen des Feldes 3 auf einem zweifachen Vergleichsgruppen-Ansatz beruhen: Zum einen werden auf Basis der Resultate des Regionenmatchings regionale Unterschiede in der Ausgangssituation kontrolliert. Zum anderen werden mittels einer Vergleichsgruppenbildung auf Individualebene interpersonelle Unterschiede berücksichtigt. Ziel dieses umfassenden Vergleichsgruppenansatzes ist es, zu gewährleisten, dass bei diesen Analysen tatsächlich nur Vergleichbares miteinander verglichen wird. Neben dem Input aus Untersuchungsfeld 1, bestehend aus den Resultaten des Regionenmatchings, der Organisationstypologie und der Stichprobenauswahl, fließen die quantitativ verdichteten Informationen aus Untersuchungsfeld 2 in die Wirkungs- und Effizienzanalysen des Untersuchungsfeldes 3 ein.

Auch die Makroanalysen und regionalen Vergleiche des **Untersuchungsfeldes 4** beziehen wesentliche Inputs aus den anderen Untersuchungsfeldern. Die Untersuchungen in Feld 4 zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der unterschiedlichen Aufgabenwahrnehmung durch ARGE und zKT sowie durch eine getrennte Aufgabenwahrnehmung unter Berücksichtigung von Verdrängungs-, Mitnahme- und Substitutionseffekten beruhen zu einem wesentlichen Teil auf den in Untersuchungsfeld 1 gesammelten und aufbereiteten aggregierten Kennzahlen zu den regionalen Ausgangsbedingungen und den Veränderungen der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage in den Regionen über die Zeit. Darüber hinaus benötigen sie Detailinformationen aus den Email-Befragungen der Trägerorganisationen (Untersuchungsfeld 1) sowie – als eine weitere wichtige Datengrundlage – die quantifizierten Informationen aus Untersuchungsfeld 2.

In der Gesamtschau wurde für das Forschungsvorhaben zur Evaluation der Experimentierklausel also ein übergreifendes Konzept entwickelt, das einerseits den Forschungsverbund stringent auf die Kernfrage des § 6c SGB II ausrichtet („Welches Modell ist erfolgreicher und

warum?“), gleichzeitig aber auch die Möglichkeit eröffnet, differenzierte Aussagen darüber zu treffen, unter welchen Bedingungen welche Aktivierungsstrategien die erfolgreicherer Resultate zeigen. Für das gesamte Forschungsvorhaben ist zwingend vorgegeben, den Gender-Mainstreaming-Ansatz umfassend umzusetzen. Damit ist nicht nur eine geschlechtsspezifische Erhebung und Aufbereitung von Daten und Ergebnissen gemeint, sondern auch die Bearbeitung gleichstellungspolitischer Fragestellungen, soweit dies im Kontext der Untersuchungen und angesichts der vorhandenen Datenbasis möglich ist.

Zur Umsetzung des komplexen Forschungsvorhabens wurde der *Arbeitskreis Evaluation* eingerichtet, in dem neben den Vertretern/Vertreterinnen der Bundesländer auch die drei kommunalen Spitzenverbände, die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Bundesagentur für Arbeit vertreten sind. Er hat sich am 17. und 18.01.2005 konstituiert und bislang, in etwa halbjährigem Turnus, fünfmal getagt. Daneben tagt zur erforderlichen Abstimmung unter den mit der Evaluation befassten Bundesressorts ein Ressortgesprächskreis. Im folgenden Abschnitt wird die Datengrundlage des Forschungsverbundes ausführlicher dargestellt.

2.3 Die Datengrundlage des § 6c SGB II-Forschungsverbundes

Die umfangreichen Aufgaben der § 6c SGB II-Evaluation erfordern eine spezifische, umfassende und valide Datengrundlage. Soweit möglich, greift der Forschungsverbund in allen vier Untersuchungsfeldern auf vorhandene Datenbestände zurück. Dies betrifft insbesondere die bei der Bundesagentur für Arbeit gesammelten und aufbereiteten prozessproduzierten *Individualdaten* aus den Betreuungs- und Vermittlungsaktivitäten im SGB II-Leistungsbezug sowie ggf. aus dem vorgängigen Leistungsbezug SGB III¹⁰ und die bundesweit verfügbaren Informationen über die Erwerbsbiographie der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf Basis der Beschäftigtenstatistik. Darüber hinaus werden alle auf Kreis- bzw. SGB II-Trägerebene vorhandenen relevanten Regionaldaten der Bundesagentur für Arbeit, des Statistischen Bundesamtes und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung zur Erfassung der wirtschaftlichen, arbeitsmarktbezogenen und demografischen regionalen Rahmenbedingungen genutzt.

Für belastbare Analysen reichen diese Datenbestände jedoch nicht aus. An drei Stellen sind systematische Ergänzungen dieser amtlichen Statistiken erforderlich:

- Die Individualdaten der Bundesagentur für Arbeit (Prozessdaten) müssen zum einen aus inhaltlichen Gründen ergänzt werden. So enthalten die bei der BA aus den Fachverfahren VerBIS (früher CoArb) und A2LL gewonnenen sowie über das Datenaustauschformat XSozial aus den zkt übermittelten Daten derzeit noch keine Informationen über die Beschäftigungsfähigkeit bzw. die Integrationsfortschritte der zu aktivierenden Hilfebedürftigen. Zum anderen weisen die aus den BA-Fachverfahren bzw. über XSozial übermittelten Daten noch Datenlücken auf, die ins-

¹⁰ Individualdaten zum Bezug von Leistungen der Sozialhilfe liegen nicht vor.

besondere der mit Anlaufschwierigkeiten behafteten Datenübermittlung aus den zKT, aber auch der Systemumstellung von coArb auf VerBIS (in den ARGEn und bei den Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung) geschuldet sind. Auch aus diesem Grund wird in Untersuchungsfeld 3 eine ergänzende SGB II-Kundenbefragung durchgeführt.

- Es gibt bislang kein flächendeckendes, insbesondere bei ARGEn und zKT einheitlich erhobenes Berichtssystem über die organisatorische und administrative Umsetzung des SGB II durch die Grundsicherungsstellen. Umfassende und für Vergleiche zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung nutzbare Daten hierzu sind jedoch für die Evaluation der Experimentierklausel unabdingbar. Diese werden deswegen für den § 6c SGB II-Forschungsverbund in Untersuchungsfeld 1 mittels einer in drei Jahreswellen durchzuführenden Organisationsbefragung via Email erhoben.
- Eine ausschließlich quantitative Datenbasis reicht zur Bearbeitung der in Untersuchungsfeld 2 aufgeworfenen Fragestellungen, insbesondere der nach den Modellen der Aufgabenwahrnehmung differenzierenden Implementations- und Governanceanalyse nicht aus. Zur Aufarbeitung und Analyse der Umsetzungsprozesse in den Grundsicherungsstellen vor Ort ist der ergänzende Einsatz qualitativer Erhebungsverfahren in Form vertiefender Fallstudien, Expertengespräche etc. erforderlich. Diese werden in Untersuchungsfeld 2 durchgeführt.

Um Doppelforschung zu vermeiden und die Belastungen bei den SGB II-Trägereinheiten möglichst gering zu halten, wird seitens des Auftrag gebenden Bundesministeriums für Arbeit und Soziales größter Wert auf eine enge Abstimmung und Verzahnung der Datenerhebungen zwischen den vier Untersuchungsfeldern der § 6c SGB II-Forschung sowie mit der allgemeinen Wirkungsforschung des IAB zur Grundsicherung nach § 55 SGB II gelegt. Hieraus ergibt sich ein komplexes Gefüge einer systematisch abzustimmenden Datengenerierung und Datennutzung, die ein hohes Maß an Kooperationsnotwendigkeiten zwischen den an der gesetzlichen Wirkungsforschung zum SGB II beteiligten Instituten erfordert. Nachfolgend werden die oben genannten Erhebungen im § 6c SGB II-Forschungsverbund detailliert beschrieben. Darüber hinaus wird erläutert, welches Untersuchungsfeld auf Basis welcher Daten arbeitet.

Untersuchungsfeld 1

Hinsichtlich der Datengrundlage spielt Untersuchungsfeld 1, und hier vor allem das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen, eine herausragende Rolle. Es fungiert als zentraler Datenlieferant des Forschungsverbundes. Ihm obliegt die Bündelung und Aufarbeitung der auf Kreisebene und/oder SGB II-Trägerregionenebene verfügbaren Regionaldaten. Es steht zu diesem Zweck in enger und kontinuierlicher Verbindung mit dem Statistikzentrum der Bundesagentur für Arbeit und mit dem Statistischen Bundesamt.

Von der BA-Statistik bezieht das IAW quartalsweise *Arbeitsmarktdaten* auf den Aggregationsebenen der Agenturbezirke, Kreise und SGB II-Regionen. In Zusammenarbeit mit dem Statistikzentrum wurde ein umfangreicher, auf die Erfordernisse der § 6c SGB II-

Evaluation abgestimmter Kennzahlen-Katalog entwickelt, auf dessen Basis das IAW quartalsweise Datenlieferungen von der Bundesagentur erhält. Sie umfassen die wesentlichen arbeitsmarktpolitischen Kennziffern, differenziert nach unterschiedlichen personenbezogenen Merkmalen (wie z.B. sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und deren Dauer, Nationalität, Alter etc.). Die arbeitsmarktpolitischen regionalen Kennzahlen selbst umfassen die üblichen Merkmale wie Arbeitslosenquote, Zahl der Beschäftigten, Leistungsbezieher nach SGB III und SGB II, Zahl der Teilnehmer/innen an den verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den Rechtskreisen SGB II und SGB III sowie an bestimmten ESF-geförderten Maßnahmen und Programmen.

Ergänzend hierzu werden vom IAW zur Abbildung der unterschiedlichen demografischen, ökonomischen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen in den SGB II-Regionen regelmäßig aus der amtlichen Statistik verfügbare Daten in geeignete Auswertungsformate umgesetzt, d.h. als Kontextindikatoren auf Kreisebene aggregiert. Dies geschieht auf Basis der Beschäftigungsdaten der Bundesagentur für Arbeit, der Regionaldatenbank des Statistischen Bundesamtes, der INKAR-Datenbank des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung sowie einer Sonderauswertung der Statistischen Landesämter im Bereich „Hilfe zur Arbeit“. Diese regionalen Kennziffern unterschiedlicher Periodizität (meist Jahreszahlen) reichen größtenteils in die Zeit vor Einführung des SGB II (meistens bis 2000, teilweise weiter) zurück, sodass sie auch zur Analyse der Ausgangsbedingungen in den jeweiligen Regionen genutzt werden können. Sie werden über den gesamten Forschungszeitraum der Evaluation der Experimentierklausel kontinuierlich aktualisiert. Die Kontextindikatoren umfassen u.a. Informationen zu Bevölkerungsdichte und -struktur, Wanderungsbewegung, Struktur der Erwerbstätigkeit, Wirtschaftsstruktur, Gewerbemeldungen, Insolvenzen, Zahl der Hochschulen und Schulen, Einrichtungen der Jugendhilfe, Finanzdaten der Gemeinden sowie Kennzahlen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.¹¹

Die vom IAW zusammengestellten und aufbereiteten Daten werden dem § 6c SGB II-Forschungsverbund auf zweierlei Weise zur Verfügung gestellt. Zum einen werden sie im Rahmen der vom Untersuchungsfeld 1 zu erbringenden regelmäßigen Berichterstattung deskriptiv analysiert und veröffentlicht. Diese sind auch den Begleitgremien der Evaluation der Experimentierklausel und der Fachöffentlichkeit zugänglich. Bislang sind folgende Quartalsberichte erschienen:¹²

- 1. Schwerpunktbericht April 2006: War die Ausgangslage für zugelassene kommunale Träger und Arbeitsgemeinschaften unterschiedlich? Eine vergleichende Analyse von wirtschaftlichem Kontext und Arbeitsmarkt vor Einführung des SGB II.
- Quartalsbericht Juli 2006: Struktur der Bedarfsgemeinschaften und der Arbeitslosigkeit in den SGB II-Trägereinheiten mit unterschiedlicher Form der Aufgabenwahrnehmung. Ein Vergleich der Situation zum 31.12.2005.

¹¹ Näheres hierzu ist dem Jahresbericht 2007 des Untersuchungsfeldes 1: Deskriptive Analyse und Matching an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu entnehmen (Kap. 7, S. 149ff).

¹² Die genannten Quartalsberichte des IAW stehen als Downloads auf der Informationsplattform zur Evaluation der Experimentierklausel auf der Homepage des ISG zur Verfügung (unter <http://hartz.isg-institut.de/HartzIV/download.htm>).

- Quartalsbericht Oktober 2006: Entwicklung der Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften und der SGB II-Arbeitslosigkeit im 1. Quartal 2006 nach Form der Aufgabenwahrnehmung und nach Typen der Organisation der Kundenbetreuung.
- Quartalsbericht Januar 2007: SGB II-Hilfebedürftigkeit und Arbeitsmarktsituation im 1. Halbjahr 2006 nach Formen der Aufgabenwahrnehmung.
- Quartalsbericht April 2007: Registrierte Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung im Bereich des SGB II – Konzeption und exemplarische empirische Umsetzung.

Zum anderen können die Regionaldaten von den anderen an der Evaluation der Experimentierklausel beteiligten Instituten direkt bezogen werden. Insbesondere bezieht das Untersuchungsfeld 4 (vgl. hierzu auch unten) die für die dort durchzuführenden Makroanalysen und regionalen Vergleiche erforderlichen Daten über das IAW.

Eine zweite wesentliche Aufgabe des Untersuchungsfeldes 1 bezüglich der Generierung von Forschungsdaten für die Evaluation der Experimentierklausel besteht in der Konzeption und Durchführung einer drei Jahreswellen umfassenden Befragung aller 442 bzw. 443 Grundsicherungsstellen mithilfe eines per Email versandten Fragebogens. Das IAW sammelt hierzu den Informationsbedarf der anderen drei Untersuchungsfelder, entwickelt in enger Abstimmung mit ihnen den Fragenkatalog und führt die SGB II-Organisationserhebung zentral für den gesamten Forschungsverbund durch. Gegenstand der per E-Mail an die Geschäftsleitung der Dienststellen adressierten Befragung waren bislang folgende Themenkomplexe:

- Organisatorische Rahmenbedingungen
- Personaleinsatz
- Personalqualifizierung
- Interne Organisation
- Aktivierung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Kundensegmentierung
- Organisation der Kundenbetreuung
- Ablauf der Kundenbetreuung
- Stellenakquisition, Arbeitgeberkontakte und Zusammenarbeit mit wirtschaftsnahen Institutionen vor Ort
- Arbeitsmarktpolitische Ziele und Strategien
- Externe Maßnahmeträger
- Flankierende soziale und sozialintegrative Leistungen nach § 16 Absatz 2 SGB II
- Externe Schnittstellen
- Controlling und Steuerung
- Orientierung an externen Standards und Nutzung zentraler Dienste

Die erhobenen Informationen werden nach Datenaufbereitung und -prüfung den drei anderen Untersuchungsfeldern der § 6c SGB II-Forschung zur Verfügung gestellt. An der ersten Welle der Organisationsbefragung 2006 haben sich 88% aller Grundsicherungsstellen

beteiligt, bei der zweiten Welle konnte die hohe Teilnahmebereitschaft noch gesteigert werden (auf nun 96%), wobei in beiden Wellen alle 69 zKT teilgenommen haben.

Untersuchungsfeld 2

In Untersuchungsfeld 2 werden die auf vorwiegend qualitative Fragestellungen ausgerichteten Analysen des § 6c SGB II-Forschungsverbundes durchgeführt. Als empirische Grundlage für die in Untersuchungsfeld 2 zu erarbeitenden Implementations- und Governanceanalysen werden in den 154 ausgewählten SGB II-Regionen methodenvielfältige *Fallstudien* durchgeführt, die im Wesentlichen auf qualitativen Erhebungsverfahren (leitfadengestützte Interviews, Gruppendiskussionen, Fallbeobachtungen, Dokumentenanalysen, Delphi-Befragung) beruhen. Ergänzt werden die qualitativen Verfahren durch drei quantitative Erhebungen: Eine schriftliche Befragung der Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen, eine Befragung von Arbeitgebern sowie eine Befragung von Maßnahmeträgern.

Die Fallstudien haben vor allem die Aufgabe, die Vielfalt der administrativen Strukturen, regionalen Einbettungen, Abhängigkeiten und Strategien abzubilden, zu analysieren und zu systematisieren. Die Befunde aus den Fallstudien zur administrativen und organisatorischen Struktur der Grundsicherungsstellen werden insbesondere am Ende der Evaluationstätigkeiten des Forschungsverbundes von großer Bedeutung sein, wenn evidenzbasierte Erklärungen für mögliche Unterschiede der Arbeitserfolge zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung notwendig sind. Ergänzend zu den vor Ort durchgeführten Fallstudien in den 154 Regionen werden im Rahmen der überregionalen Governanceanalyse zahlreiche Einzelinterviews mit Vertreterinnen und Vertretern relevanter institutioneller Akteure auf Bundes- und Landesebene geführt.

Das Untersuchungsdesign der Governance- und Implementationsanalysen in Untersuchungsfeld 2 ist als Panel-Untersuchung mit zwei Erhebungszeiträumen konzipiert. Es ist also vorgesehen, die in der ersten Welle befragten Personen etwa ein Jahr später nochmals zu befragen. Die erste Welle ist bereits abgeschlossen. Sie wurde im Zeitraum Oktober 2006 bis Mai 2007 durchgeführt. Die zweite Erhebungswelle ist für Herbst/Winter 2007/2008 vorgesehen.

Die in Untersuchungsfeld 2 durchgeführten bzw. noch durchzuführenden Erhebungen stellen sich insgesamt – unterteilt nach den beiden grundlegenden Untersuchungsaufgaben a) überregionale Governanceanalyse und b) Analyse lokaler Governancestrukturen und des Prozesses der Implementation von Leistungsprozessen zur Umsetzung des SGB II – wie folgt dar:

Die überregionale Governanceanalyse (a) umfasste in der ersten Welle folgende Bestandteile:

- *Dokumentenanalysen:* Ausgewertet wurden Protokolle von Verhandlungen und Anhörungen zur Einführung des SGB II und des Kommunalen Optionsgesetzes, veröffentlichte Positionen relevanter Vertreter/innen der Bundesagentur für Arbeit,

des BMAS, der Landesregierungen, der kommunalen Spitzenverbände sowie von Fachverbänden der sozialen Arbeit, Berichte und Dokumente zur lokalen Umsetzung, Verträge und andere Dokumentationssysteme.

- *Leitfadengestützte Interviews und Gruppendiskussionen:* Im Zeitraum Juni 2006 bis Mai 2007 wurden mit Vertreterinnen und Vertretern des BMAS, der Fachreferate zuständiger Ministerien in sechs Bundesländern, der Fachebene der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, von sechs Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit, des Bundesrechnungshofes und von zwei kommunalen Spitzenverbänden (insgesamt 56 Personen) teilstrukturierte Interviews zu den überregionalen Rahmenbedingungen geführt. Darüber hinaus wurden im Zeitraum 27.11.2006 bis 22.03.2007 mit der Geschäftsführung von 19 Grundsicherungsstellen, der Geschäftsführung der zugehörigen Agenturen, den Sozialdezernentinnen und Sozialdezernenten der zugehörigen Kommunen sowie mit Controllern, Beiräten und sonstigen relevanten Akteuren Einzelinterviews zu speziellen Aspekten der externen Governance-Strukturen geführt. **Tabelle 3** bietet einen Überblick über die in der ersten Befragungswelle geführten Interviews.

Tabelle 3: Interviews der ersten Welle der überregionalen Governanceanalyse

Akteur	Interviews	Personen
BMAS	4	12
Bundesagentur für Arbeit - Zentrale	6	14
Regionaldirektionen	6	15
Länder	7	10
Spitzenverbände	2	2
Bundesrechnungshof	1	3
Führungskräfte SGB II	19	20
Führungskräfte SGB III	17	31
Sozialdezernentinnen/Sozialdezernenten	19	19
Arbeitgeberservice SGB II	15	26
Arbeitgeberservice SGB III	15	25
Jugendteam U25 SGB II	19	55
Jugendteam U25 SGB III	14	34
Jugendamt/Jugendhilfeträger	7	8
Sonstige	16	26
Gesamt	167	300

Quelle: Methodenbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 29.

Die Analysen der lokalen Governancestrukturen und des Prozesses der Implementation von Leistungsprozessen zur Umsetzung des SGB II (b) basieren im Wesentlichen auf den an den 154 Standorten durchgeführten Fallstudien. Zur inhaltlichen Strukturierung dieses Vorhabens wurde zunächst ein umfangreicher Indikatorenkatalog entwickelt, aus dem insgesamt acht unterschiedliche Leitfäden für die Experteninterviews und die Gruppendiskussionen ab-

geleitet wurden. Hinzu kommen drei Zusatzfragebögen, die bei den Gesprächsterminen hinterlassen wurden, um weitere überwiegend quantitative Informationen zu den Verwaltungskosten, Mitarbeiterstellen und Eingliederungsmaßnahmen zu erhalten. Die Indikatoren beziehen sich insbesondere auf die Themenschwerpunkte:

- Arbeitsmarkt- und fürsorgepolitisches Feld
- Strategiefähigkeit der lokalen SGB II-Einheiten
- Spezifische Organisationscharakteristika
- „Schnittstellen“ zu anderen Sozialleistungsträgern (Sozialamt, Jugendamt, Arbeitsagentur).

Die Realisierung der Interviews an den Standorten erfolgte durch 11 Teams. Sie absolvierten zwischen Oktober 2006 und Anfang Mai 2007 in den ausgewählten Regionen mehrtägige Besuche, bei denen die Interviews mit den vorgesehenen Expertinnen und Experten sowie Gruppendiskussionen mit Beschäftigten aus den lokalen SGB II-Einheiten durchgeführt und Dokumente für eine flankierende Dokumentenanalyse erbeten wurden.

Abgesehen von wenigen Einzelfällen wurden alle Interviews und Gruppendiskussionen mitgeschnitten und liegen in Dateiformat als Tondokument vor. Gleichzeitig wurden umfangreiche Protokolle erstellt, die die wesentlichen Informationen aus den Interviews und Gruppendiskussionen enthalten. Die Informationen aus den Interviews bzw. den Protokollen wurden in einer Datenbank erfasst, die inhaltlich auf dem zuvor entwickelten Indikatorenkatalog basiert. Die Gesprächsaussagen werden den einzelnen Indikatoren zugeordnet, sodass die Antworten zu qualitativen Aussagen zusammengefasst und zu quantifizierbaren Daten verdichtet werden können.

Tabelle 4: Interviews und Gruppendiskussionen der ersten Welle der Fallstudien

Leitfadeninterviews								
Befragte Zielgruppen	Anzahl Leitfadeninterviews nach Zielgruppen				Anzahl Gesprächspartner			
	ARGEn	zkT	gAw	gesamt	ARGEn	zkT	gAw	gesamt
Leitung SGB II-Träger	97	51	6	154	105	60	6	171
Geschäftsführungen Agenturen	92	-	6	98	96	-	6	102
Kommunale Leitungen/Sozialdezernenten	90	50	6	146	96	53	8	157
Bereichs-/Teamleitung Leistungsgewährung	97	51	6	154	101	58	8	167
Bereichs-/Teamleitung Arbeitsvermittlung	82	30	5	117	89	31	9	129
Bereichs-/Teamleitung Fallmanagement	34	42	2	78	39	45	4	88
Bereichsleitung Steuerung und Controlling	81	49	6	136	96	51	10	157
Gesamtzahl Leitfadeninterviews	573	273	37	883	622	298	51	971
Gruppendiskussionen								
Befragte	Anzahl Gruppendiskussionen mit Fachkräften				Anzahl Gesprächspartner			
	ARGEn	zkT	gAw	gesamt	ARGEn	zkT	gAw	gesamt
Operative Fachkräfte	96	51	6	153	610	313	33	956
Gesamtzahl qualitativer Interviews und Gruppendiskussionen	669	324	43	1.036	1.232	611	84	1.927

Quelle: Methodenbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 56.

Im genannten Zeitraum wurden im Rahmen der Fallstudien 883 Leitfadeninterviews und 153 Gruppendiskussionen realisiert. An den Experteninterviews (Leitfadeninterviews) nahmen insgesamt 971 Personen verschiedener Funktionsebenen teil, weitere 956 operative Fachkräfte beteiligten sich an Gruppendiskussionen. Insgesamt wurden also Gespräche mit 1.927 Akteuren bei SGB II-Trägern in den ausgewählten 154 Standorten geführt. Der **Tabelle 4** kann die Verteilung der in der ersten Erhebungswelle im Rahmen der Fallstudien geführten Interviews und Gruppendiskussionen entnommen werden.

Um den Arbeitgeberservice und die Vermittlungsaktivitäten der Grundsicherungsstellen aus der Perspektive der Betriebe abzubilden, wurde eine Arbeitgeberbefragung in den 154 regionalen Einheiten durchgeführt. Die Grundgesamtheit der in den 154 Regionen ansässigen Betriebe umfasste im Dezember 2006 rd. 898.000 Betriebe. Da die Variation zwischen den SGB II-Regionen sowohl hinsichtlich der Anzahl der Betriebe als auch bezüglich der Betriebsgröße erheblich war, wurde ein disproportionaler Stichprobenplan gewählt, der gewährleisten soll, dass jede regionale Einheit mit einer Mindestzahl von 35 bis 50 Betrieben repräsentiert ist. Die Stichprobenziehung wurde vom IAB aus der Betriebsstättendatei der Bundesagentur für Arbeit vorgenommen. Die Bruttostichprobe umfasst rund 16.500 Betriebe, von denen sich in der ersten Befragungswelle (März bis April 2007) ca. 5.600 Betriebe beteiligt haben bzw. erreicht werden konnten.

Die Betriebsbefragung wurde telefonisch durchgeführt (CATI). In den zentralen Teilen des Gesprächs wurden retrospektiv für die letzten 12 Monate Informationen zur Bekanntheit der

regionalen Agentur für Arbeit und der SGB II-Stelle erfragt, sowie die Kontaktstruktur zu beiden thematisiert. Betriebe, die in den letzten zwölf Monaten in Kontakt gestanden hatten, wurden über die Erfahrungen mit der Bearbeitung ihrer Anliegen und mit vermittelten Arbeitskräften befragt. Der Fragebogen gliedert sich in folgende Themenbereiche:

- Informationen zum Betrieb
- Personalrekrutierung, letzte 12 Monate
- Erfahrungen mit dem Arbeitgeberservice der Arbeitsagentur, letzte 12 Monate
- Erfahrungen mit dem Arbeitgeberservice der SGB II-Stelle, letzte 12 Monate
- Bewertungen zu „Hartz IV“
- Zusatzmodul: Auftragnehmer einer Agentur oder einer SGB II-Stelle

Zur Ergänzung der Gespräche, die im Rahmen der Fallstudien vor allem mit der Leitungsebene geführt wurden, wurde bei den Grundsicherungsstellen eine schriftliche Fachkräftebefragung durchgeführt. Im Zeitraum April bis Juni 2007 wurden insgesamt rd. 7.800 Fragebögen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Grundsicherungsstellen versandt. Da die Befragung zum Berichtstermin des Jahresberichtes des Untersuchungsfeldes 2 noch nicht abgeschlossen war, liegen noch keine Angaben über den Rücklauf vor. Ansprechpartner für die Verteilung der Fragebögen war die Leitung der jeweiligen Grundsicherungsstelle. Die Fragebögen sollten entsprechend dem Anteil der verschiedenen Bereiche und Funktionen an der Belegschaft auf die Fachkräfte verteilt werden. Die Anzahl der je Standort verteilten Fragebögen richtete sich nach der Anzahl der Stellen in den Grundsicherungsstellen. Die ausgefüllten Fragebögen wurden direkt von den Befragten an das Erhebungsinstitut (infas) zurückgeschickt.

Die Fachkräftebefragung der ersten Welle umfasst folgende Befragungsschwerpunkte:

- Funktion der/des Befragten
- Aufgaben und Tätigkeiten
- Leistungsbearbeitung, materielle Leistungen
- Aktivierende Leistungen, Arbeitsvermittlung, Fallmanagement
- Arbeitsumfeld
- Dokumentation und Software
- Umsetzung des SGB II (Bewertungen von Aussagen)

Alle oben genannten Erhebungen (Einzelinterviews, Gruppendiskussionen, Arbeitgeber- und Fachkräftebefragung) werden entsprechend des erwähnten grundsätzlichen Panelansatzes

in Untersuchungsfeld 2 im nächsten Jahr wiederholt. Des Weiteren wird eine schriftliche Befragung von Maßnahmenträgern durchgeführt. Diese Erhebung, bei der in jeder der 154 SGB II-Regionen drei Träger telefonisch befragt werden sollen, wird im Juli/August 2007 durchgeführt und war zum Berichtszeitpunkt noch nicht abgeschlossen. Eine telefonische Vorrecherche unter den Trägern ergab zum Stand April 2007 bei insgesamt rd. 3.100 Adressen aus 139 Standorten eine Teilnahmebereitschaft für diese Befragung bei gut 1.800 Trägern.

Untersuchungsfeld 3

Für die mikroökonomischen Wirkungs- und Effizienzanalysen in Untersuchungsfeld 3 sind Informationen auf der Individualebene der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erforderlich. Diese werden zum Teil aus den bei der Bundesagentur für Arbeit vorgehaltenen Prozessdaten bezogen. Da dieser Datenbestand nicht alle erforderlichen Informationen bietet, werden die Datenlücken durch eine ergänzende Befragung von SGB II-Kunden/innen geschlossen.

Die Analysen des Untersuchungsfeldes 3 beziehen sich ebenfalls auf die Stichprobe der 154 für die § 6c SGB II-Forschung ausgewählten regionalen Einheiten, in denen die Fallstudien des Untersuchungsfeldes 2 durchgeführt werden, d.h. sowohl die über die Abteilung IT- und Informationsmanagement (ITM) des IAB bezogenen Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit als auch die Befragungspersonen der SGB II-Kundenbefragung beziehen sich auf diese Regionalstichprobe. Die von IAB-ITM gelieferten Prozessdaten für Personen, die von ARGE n und Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung betreut werden, speisen sich aus folgenden vier Datenquellen (vgl. auch **Tabelle 5**):

- Leistungsempfängerhistorik Grundsicherung (LHG)
- Arbeitsuchendenhistorik (ASU)
- Maßnahmeteilnahmehistorik (MTH)
- Integrierte Erwerbsbiographien (IEB)

Die LHG beinhaltet Informationen zu Personen im Leistungsbezug ALG II. Es handelt sich um historisierte Daten, wobei sowohl individuelle Charakteristika (wie z.B. Geschlecht, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Familienstand) erfasst sind, als auch zusätzlich Informationen zur Zusammensetzung der jeweiligen Bedarfsgemeinschaften vorliegen. Zudem beinhaltet die LHG Informationen zu Dauer und Höhe der empfangenen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, bestehend aus der Regelleistung (§ 20 SGB II), den Leistungen für Mehrbedarfe (§ 21 SGB II), den Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II) und der Bezuschussung von Versicherungsbeiträgen zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung (§ 26 SGB II).

Tabelle 5: Von IAB-ITM gelieferte Prozessdaten für Untersuchungsfeld 3

Quelle	Merkmale
IAB Leistungsempfängerhistorik Grundsicherung; XSozial-Daten	<ul style="list-style-type: none"> - Beginn-/Enddatum des Leistungsbezugs - Art, Umfang und Beendigungsgrund der Leistung - Träger der Leistung und dessen Kreiszugehörigkeit - Erwerbsfähigkeit und -status - Verfügbarkeit für Arbeitsuche - Rolle in der BG - Struktur der BG, mit Kindern unter drei Jahren in der BG - Geschlecht, Geburtsmonat, Staatsangehörigkeit, Familienstand
IAB Arbeitsuchendenhistorik; XSozial-Daten	<ul style="list-style-type: none"> - Beginn-/Enddatum von Arbeitsuche bzw. Arbeitslosigkeit - Arbeitsuchestatus - Gesuchte Tätigkeit/Ausbildung - Abmeldegrund - Träger Schulbildung - Letzte Ausbildung und Tätigkeit vor Arbeitsuche - Berufsrückkehr - Einreisestatus - Gesundheitliche Einschränkungen und Auswirkungen auf Vermittlung, Schwere Behinderung,
IAB Maßnahmeteilnahmehistorik / XSozial-Daten	<ul style="list-style-type: none"> - Beginn-/Enddatum der Maßnahmeteilnahme - Art und Erfolg der Maßnahme - teils Maßnahmeträgertyp
IAB Integrierte Erwerbsbiografien	<ul style="list-style-type: none"> - Beginn-/Enddatum von Zeiten der Beschäftigung - Arbeitsuche - Leistungsbezug nach SGB III und II und Maßnahmeteilnahme - Erwerbsstatus - Art von Beschäftigung - Leistungsbezug und Maßnahmeteilnahme - Umfang von Beschäftigung und Leistungsbezug inkl. durchschnittliches Tagesentgelt / Leistungsbezug - Beendigungs-/Abmeldegrund - Geschlecht, Geburtsmonat, Staatsangehörigkeit - Schulabschluss, Berufsabschluss - Letzte Tätigkeit, Wirtschaftszweig des Betriebs der (letzten) Tätigkeit - Schwere Behinderung - Wohnort / ggf. Arbeitsort (jeweils Kreis/Agentur/ ggf. SGB II-Träger)

Quelle: Zwischenbericht von IAB-ITM und Statistik der Bundesagentur für Arbeit zum Auftrag zur Datenbereitstellung im Rahmen des Evaluationsauftrages des BMWA gemäß § 6c SGB II vom 30.06.2007. Anhang 4: Übermittelte Individualdaten (vereinfachter Tabellenauszug).

In der ASU sind die Zeiträume erfasst, in denen eine Person als arbeitsuchend gemeldet war. Neben der Information zur Arbeitsuche enthält die ASU weitere individuelle Merkmale (z.B. Schulabschluss, Berufsausbildung). Die MTH gibt Aufschluss über die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Neben den SGB III-Maßnahmen sind auch die Maßnahmen erfasst, die speziell auf erwerbsfähige Hilfebedürftige ausgerichtet sind (z.B. Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante). Die Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) enthalten Informationen zu Zeiten sozialversicherungspflichtiger und geringfügiger Beschäftigung einer Person sowie Informationen für die Zeiten, in denen eine Person Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Unterhaltsgeld erhielt.

Für die zugelassenen kommunalen Träger wurden von IAB-ITM bisher Leistungs- und Arbeitsuchendendaten sowie die Integrierten Erwerbsbiographien übermittelt. Eine Zusendung der Maßnahmedaten steht noch aus. Die Integrierten Erwerbsbiographien aus den XSozial-Daten entsprechen in ihrer Form und in ihren Variablen den IEB der Personen, die durch ARGE n oder Träger mit getrennter Aufgabenwahrnehmung betreut werden. Aufgrund noch nicht gänzlich behobener Anlaufschwierigkeiten beim Datentransfer der zugelassenen kommunalen Träger an die Bundesagentur für Arbeit sind die über XSozial übermittelten Daten noch teilweise mit Problemen (z.B. geringer Füllgrad) behaftet. Dies trifft umso mehr zu, je weiter sich die Daten auf zurückliegende Zeiträume beziehen. Die XSozial-Daten stellen somit einen gewissen Engpass für die in Untersuchungsfeld 3 durchzuführenden Analysen dar.

Nicht zuletzt deshalb kommt der SGB II-Kundenbefragung eine große Bedeutung zu. Sie wurde als ergänzende Panelbefragung mit zwei Befragungszeitpunkten konzipiert. Die Stichprobe umfasst rd. 25.000 erwerbsfähige Hilfebedürftige. Die Befragung wurde hauptsächlich telefonisch durchgeführt (rd. 24.600 CATI-Interviews). Als Ergänzung wurden in Regionen mit hohen Quoten fehlender oder ungültiger Telefonnummern zusätzlich rd. 650 persönlich-mündliche Interviews (CAPI) vor Ort durchgeführt. Um Personen erreichen zu können, die sich ungern per Telefon befragen lassen, wurde als dritte Variante die Möglichkeit einer Online-Befragung angeboten. Von dieser Möglichkeit machten rd. 400 Personen Gebrauch. Die Interviews dauerten im Fall der Telefonbefragung im Durchschnitt rd. 45 Minuten. Um den nicht unerheblichen Anteil nicht deutsch sprechender erwerbsfähiger Hilfebedürftiger angemessen bei der Befragung berücksichtigen zu können, wurde die Befragung auch in russischer und türkischer Sprache durchgeführt (rd. 1.400 russische und rd. 700 türkische Interviews). Die Ausschöpfungsquote der SGB II-Kundenbefragung betrug in der ersten Welle rd. 44%. Eine detailliertere Beschreibung der Befragungsinhalte kann **Abbildung 2** entnommen werden.

Abbildung 2: Befragungsinhalte der Kundenbefragung, erste Welle 2007

Einleitung

Nach schriftlicher Vorinformation wird in einem Ersttelefonat die Zielperson identifiziert, auf Nachfrage das Anliegen und der Datenschutz erläutert (der bereits in der schriftlichen Vorinformation dargestellt ist) und ggf. ein späterer Interviewtermin verabredet.

Angaben zur Person und zur Bedarfsgemeinschaft

Beginn und ggf. Ende des ALG-II-Bezugs, aktueller Erwerbsstatus, Zeitpunkt des Beginns des aktuellen Status, vorhergehender Status, Größe und Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft, Vorliegen einer Behinderung, bei Kindern im Haushalt: Situation der Kinderbetreuung, bei Personen ab 58 Jahren: Nutzung des erleichterten Leistungsbezugs nach § 65 SGB II i.V. mit § 428 SGB III.

Erfahrungen mit der Grundsicherungsstelle

Identifizierung der zuständigen Grundsicherungsstelle, ggf. persönlicher Ansprechpartner und Bewertung des persönlichen Ansprechpartners, Inhalte der Beratungsgespräche, Erfassung eines eventuellen Unterstützungsbedarfs.

Eingliederungsvereinbarungen

Vorliegen einer Eingliederungsvereinbarung, grobe Angaben zum Inhalt, Bewertung durch die Befragten sowie Einschätzung, ob sie an der Erstellung der Eingliederungsvereinbarungen aktiv beteiligt waren („Koproduktion“).

Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Dieser Block erfasst alle individuell durchlaufenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen seit Beginn der Hilfebedürftigkeit und für einige dieser Maßnahmen – die jeweils letzte innerhalb einer bestimmten Kategorie, wie z.B. Qualifizierung oder Förderung der Selbstständigkeit – die Dauer und eine Bewertung durch die Teilnehmenden. Die genaue zeitliche Lage und Dauer der letzten Maßnahme zu kennen, ist eine wichtige Bedingung, um den Schätzansatz zur Bewertung der Wirkungen umzusetzen. Fragen nach Maßnahmen, die vom Grundsicherungsträger vorgeschlagen, aber von dem oder der Interviewpartner/-in abgelehnt wurden sowie nach erbetenen, aber nicht bewilligten Maßnahmen runden diesen Block ab. Das generelle Problem, die Fachbegriffe des SGB II und des fachwissenschaftlichen Diskurses anschlussfähig an das Alltagsverständnis der Betroffenen zu halten, stellte sich in besonders starker Weise bei diesem Block, zumal die möglichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen außerordentlich vielfältig sein können. Mit Intervieweranweisungen wird versucht, bei Zweifelsfällen zu einer korrekten Einordnung zu kommen.

Sanktionen

Erfasst wird, ob, in welcher Höhe und mit welcher Dauer Sanktionen ausgesprochen wurden, Zeitpunkt der Sanktionen und eine Einschätzung der Angemessenheit. Bei Jugendlichen wird separat gefragt, ob bereits einmal sämtliche Geldleistungen gestrichen wurden.

Erwerbsbiographie

Angaben zur Vorgeschichte der Erwerbstätigkeit und zum Auslöser der Hilfebedürftigkeit. Sofern nicht bereits in den Angaben zur Person erfasst, wird in diesem Block nach dem Erwerbsstatus zu Beginn der Hilfebedürftigkeit und unmittelbar davor gefragt. Darüber hinaus: Erfassung der zeitlichen Entwicklung der Hilfebedürftigkeit (Beginn, Dauer, Auslöser etc.) und Erwerbstätigkeit. Beendigung der Hilfebedürftigkeit, Grund der Beendigung, z.B. Arbeitsmarktintegration.

Beschäftigungsfähigkeit und Soziale Stabilisierung

Diverse Fragen zu den Themen: Qualifikation und Kompetenzen, soziale Kompetenzen, Persönlichkeitseigenschaften, Gesundheit, Konzeptionsbereitschaft, Suchverhalten, Arbeitsorientierung, Selbsteinschätzung der Arbeitsmarktchancen, Soziales Umfeld, Unterstützungsnetzwerke, Persönliche Problemfelder, Inanspruchnahme psychosozialer Beratungsleistungen.

Migrationshintergrund

Erfasst werden Staatsbürgerschaft, Geburtsland, Geburtsland der Eltern, Aufenthaltsdauer bzw. Zuzugsdatum, Sprachkenntnisse, Aufenthaltsstatus (befristet oder unbefristet) sowie die Anerkennung eines eventuell bestehenden Ausbildungsabschlusses.

Teilnahmebereitschaft

Abschließend wurde die Frage nach der Teilnahmebereitschaft in der 2. Befragungswelle gestellt.

Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3. S. 60f, gekürzt, und ergänzt durch Auszüge aus Abb. 3.1.2 auf S.33.

Untersuchungsfeld 4

Die Makroanalysen des Untersuchungsfeldes 4 beziehen sich grundsätzlich auf die Grundgesamtheit aller 442 SGB II-Regionen. Für diese Analysen werden keine eigenen Datenerhebungen durchgeführt. Untersuchungsfeld 4 greift stattdessen auf vorhandene Daten aus den amtlichen Statistiken insbesondere der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes zurück, soweit sie für den relevanten Zeitraum auf Kreisebene in ausreichendem Umfang Informationen bieten. Für die Makroanalysen vorgesehen sind insbesondere:

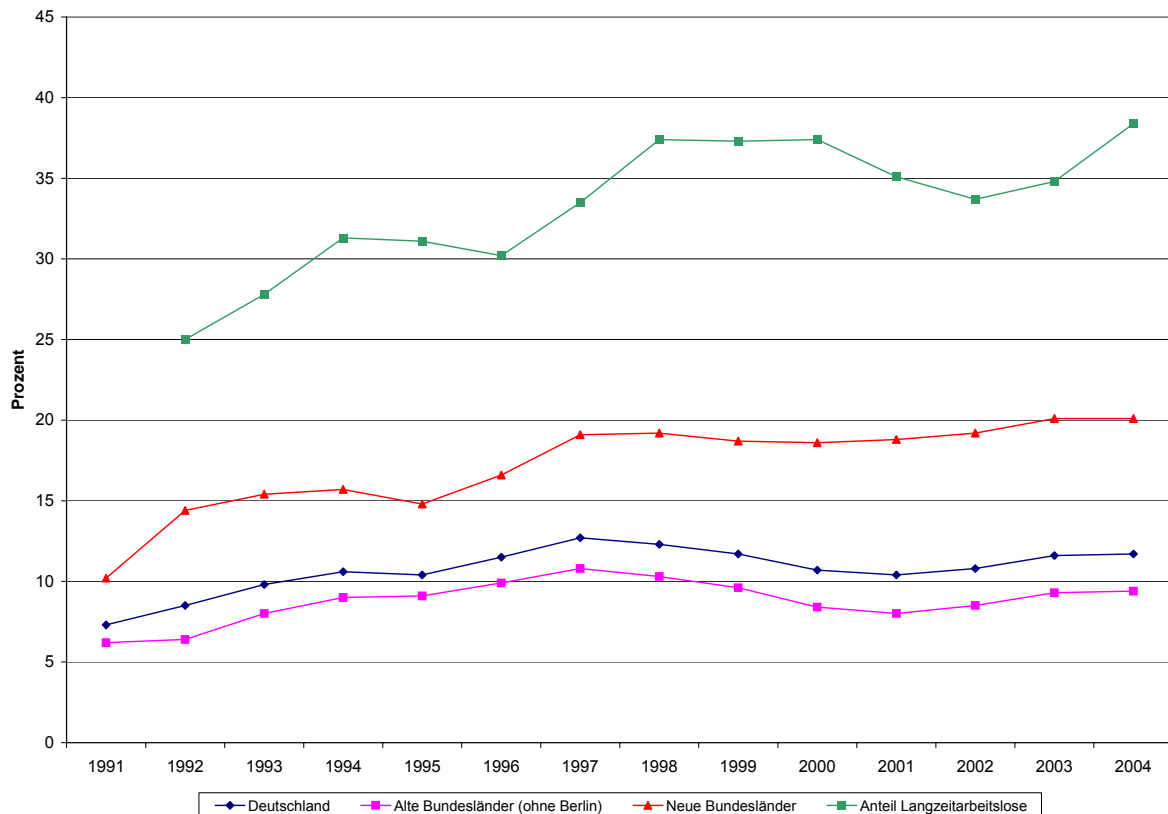
- Arbeitsmarktdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Untersuchungsfeld 4 steht in engem Kontakt mit der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, um den speziellen Analyseanforderungen der § 6c SGB II-Forschung entsprechende Datensätze aus den Datensystemen der Bundesagentur zu generieren. Auch hier stellen die über die Schnittstelle XSozial gelieferten Daten der zugelassenen kommunalen Träger einen Engpass dar. Welche Daten für die Makroanalysen des Untersuchungsfeldes 4 letztlich zur Verfügung gestellt werden können, wird sich im dritten bis vierten Quartal 2007 endgültig entscheiden.
- Die in Untersuchungsfeld 1 gesammelten und auf Kreisebene aufbereiteten Kontextindikatoren, die aus Statistiken und Datenlieferungen des Statistischen Bundesamtes, der Bundesagentur für Arbeit sowie des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung stammen, bilden eine weitere wichtige Datenquelle für die in Untersuchungsfeld 4 vorgesehenen Makroanalysen.
- Der im Rahmen des *Matching der Regionen* vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) erstellte umfassende Datensatz zur Beschreibung der ökonomischen und demographischen Situation sowie der Arbeitsmarktlage in den SGB II-Regionen unmittelbar vor Inkrafttreten des SGB II wird für die Makroanalysen ebenfalls genutzt.
- Ferner werden auch Informationen aus den zwischen 2006 und 2008 flächendeckend durchgeführten bzw. durchzuführenden drei Wellen der Organisationsbefragung von Untersuchungsfeld 1 in die Analysen einbezogen.
- Da für die 154 Regionen der § 6c SGB II-Stichprobe aus den Erhebungen der Untersuchungsfelder 2 und 3 detailliertere Informationen zur Verfügung stehen als für die nicht zur § 6c SGB II-Stichprobe gehörenden Regionen, werden schließlich auch diese in die Makroanalysen und regionalen Vergleiche, insbesondere im Hinblick auf die Ziele „Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung“ genutzt.

3. Die Ausgangslage – Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und Arbeitsmarktsituation vor 2005

In diesem Kapitel wird die Ausgangslage vor der Einführung des SGB II beschrieben. Zu diesem Zweck werden zunächst in **Kapitel 3.1** die längerfristigen Entwicklungen in den beiden ursprünglichen Fürsorgesystemen Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe dargestellt. Abschließend wird in diesem Kapitel auch der quantitative Übergang zwischen den beiden ursprünglichen Systemen in das neue Grundsicherungssystem beschrieben. In **Kapitel 3.2** wird dann zusammengefasst, welche Leistungen arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger/innen vor 2005 erhalten haben. Diese Zusammenfassung soll verdeutlichen, in welchem Umfang Leistungskomponenten des Bundessozialhilfegesetzes in das SGB II übernommen wurden. Daran anschließend findet sich in **Kapitel 3.3** ein Überblick über die wichtigsten regionalen Indikatoren für den Zeitraum kurz vor 2005, und zwar getrennt nach den späteren Modellen der Aufgabenwahrnehmung. Dieser Überblick dient dem Zweck, die zentralen Unterschiede in der Ausgangssituation zwischen Regionen mit alternativen Modellen der Aufgabenwahrnehmung herauszuarbeiten.

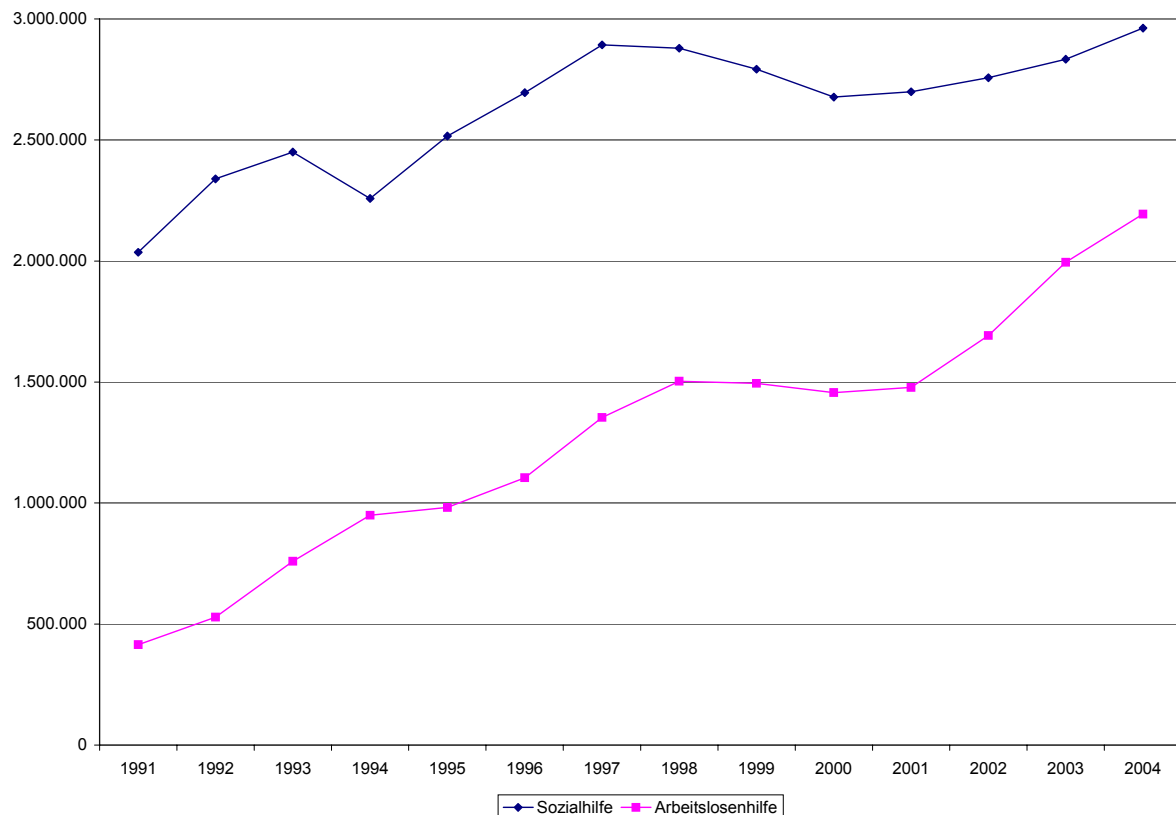
3.1 Entwicklungen der Sozial- und Arbeitslosenhilfe im Zeitablauf

Abbildung 3 veranschaulicht die Entwicklung der (gemeldeten) Arbeitslosigkeit in Deutschland seit der Wiedervereinigung. Dieser Zeitraum ist gekennzeichnet durch eine im Laufe der 1990er praktisch stetig zunehmende Arbeitslosenquote, die vor allem in den neuen Bundesländern auch zu Beginn des neuen Jahrtausends auf einem persistent hohen Niveau verharrte, sowie einen zunehmenden Anteil an Langzeitarbeitslosen. Insbesondere die offenkundige Verstetigung der Arbeitslosigkeit bei einem zunehmenden Anteil an Personen, die dauerhaft von einer Beschäftigung ausgeschlossen zu sein scheinen, stellte eine Herausforderung für die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik dar. Verschärft wurde diese Herausforderung noch durch den Umstand, dass die gemeldete Arbeitslosigkeit das Ausmaß der tatsächlichen Unterbeschäftigung nur sehr unvollständig abbildet. Insbesondere Personen ohne Anspruch auf Leistungen der von der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit (BA) administrierten Leistungssysteme – Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe – dürften geringe Anreize gehabt haben, sich als arbeitssuchend registrieren zu lassen. Ein nicht unerheblicher Anteil an Personen, die eine Beschäftigung suchten, trat somit in den Arbeitslosenzahlen nicht in Erscheinung.

Abbildung 3: Entwicklung der (gemeldeten) Arbeitslosigkeit in Deutschland 1991-2004

Quelle: Homepage der Bundesagentur für Arbeit : Detaillierte Informationen: Arbeitsmarkt. Eigene Berechnung und Darstellung.

Bei diesen Personen handelte es sich zu einem großen Teil um Menschen, die sich im zweiten, neben der Arbeitslosenhilfe bis einschließlich 2004 existierenden, staatlichen Fürsorgesystem, d.h. im Sozialhilfebezug, befanden. Die Anzahl an Personen (außerhalb von besonderen Einrichtungen wie Pflegeheimen etc.), die Hilfe zum Lebensunterhalt bezog, nahm im Zeitraum von 1991 bis 2004 um beinahe eine Million zu (vgl. **Abbildung 4**). Übertroffen wurde dieser Zuwachs noch vom Anstieg der Zahl an Arbeitslosenhilfebezieher/innen um etwas mehr als 1,5 Mio. Personen zwischen 1991 und 2004. Diese Zunahme des Anteils an Menschen, die auf Arbeitslosenhilfe angewiesen waren, geht mit dem steigenden Anteil an Langzeitarbeitslosen einher, da Arbeitslosenhilfe erst nach Beendigung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld gewährt wurde.

Abbildung 4: Anzahl Empfänger/innen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe 1991-2004

Quelle: Homepage der Bundesagentur für Arbeit : Detaillierte Informationen: Arbeitsmarkt. Eigene Berechnung und Darstellung.

Die Alimentierung von gemeldeter und ungemeldeter Arbeitslosigkeit führte dazu, dass die Ausgaben für Arbeitsförderung, Sozialhilfe sowie die Wohngeldleistungen für Sozialhilfebezieher/innen einen erheblichen Teil des deutschen Sozialbudgets ausmachten (vgl. **Tabelle 6**). In den Jahren 2003 und 2004 betrugen die Ausgaben für diese Leistungen zusammen deutlich mehr als 100 Mrd. €, was einem Anteil von über 15% an allen Sozialleistungen entspricht und damit den Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung nahe kommt.

Nicht zuletzt diese Entwicklungen haben den Gesetzgeber dazu veranlasst, nach neuen Wegen im Umgang insbesondere mit dem Problem der Langzeitarbeitslosigkeit sowie der damit verbundenen Kosten zu suchen. Wie in Kapitel 2 schon beschrieben, bestand weitgehende Einigkeit darüber, dass eine Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einem Grundsicherungssystem für Arbeitsuchende, einen entscheidenden Beitrag zur Lösung dieser Probleme leisten kann. Daher wurden zum 01.01.2005 die beiden oben beschriebenen Fürsorgesysteme durch das SGB II abgelöst und die sich bis dahin in einem der beiden Systeme befindenden Personen gingen zu einem erheblichen Anteil in das Grundsicherungssystem über.

Tabelle 6: Sozialbudget 2003 und 2004

Sozialbudget	2003		2004	
Sozialleistungen insgesamt (in Mio. €)	696.777		693.423	
Pro Kopf (in €)	8.444		8.405	
Sozialleistungsquote (bezogen auf BIP)	32,2%		31,4%	
Leistungen nach ausgewählten Institutionen	Mio. €	Anteil an Gesamtbudget	Mio. €	Anteil an Gesamtbudget
Rentenversicherung	238.196	34,2%	239.565	34,4%
Krankenversicherung	143.337	20,6%	138.111	19,8%
Pflegeversicherung	17.407	2,5%	17.533	2,5%
Unfallversicherung	11.347	1,6%	11.298	1,6%
Arbeitsförderung	73.310	10,5%	73.557	10,6%
Sozialhilfe	27.463	3,9%	27.836	4,0%
Wohngeld	5.209	0,7%	5.614	0,8%

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berechnungsstand August 2006. Angaben für 2004 vorläufig.

Der quantitative Übergang von den beiden alten Fürsorgesystemen in das neue ist in **Tabelle 7** zusammengefasst. Diese Tabelle beruht auf einem Sonderbericht der Bundesagentur für Arbeit zum Übergang von der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende vom August 2005 sowie einem Bericht der BA-Statistik vom Dezember 2005 (Bundesagentur für Arbeit 2005a und 2005b). Diesen beiden Berichten zufolge bezogen im Dezember 2004 ca. 3,92 Mio. Personen im Alter zwischen 15 und 65 Jahren Arbeitslosen- und Sozialhilfe (bereinigt um 210.000 Personen, die einen Anspruch auf aufstockende Sozialhilfe hatten).

Insgesamt rund 960.000 Empfänger/innen von Sozialhilfe waren unter 15 Jahre alt und erhielten ab 2005 daher Sozialgeld. Etwas mehr als 150.000 ehemalige Arbeitslosenhilfe-Empfänger/innen erhielten wegen der strengeren Anspruchsvoraussetzungen des SGB II 2005 keine Leistungen mehr. Knapp über 160.000 Personen schieden aus anderen Gründen aus dem Leistungsbezug aus (z.B. wegen Arbeitsaufnahme, Renteneintritt etc.). Neu hinzu kamen rund 900.000 erwerbsfähige Angehörige von Personen im Arbeitslosenhilfebezug, weitere ca. 660.000 Angehörige wurden zu nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die im Januar 2005 ebenfalls Sozialgeld erhielten. Im Januar 2005 erhielten somit etwas mehr als 4,5 Mio. Menschen Arbeitslosengeld II und ca. 1,6 Mio. Personen bezogen Sozialgeld¹³.

¹³ Nach § 28 SGB II erhalten nicht erwerbsfähige Angehörige, die mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, Sozialgeld, sofern sie keinen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung nach SGB XII haben.

Tabelle 7: Der Übergang von Sozial- und Arbeitslosenhilfe in die Grundsicherung für Arbeitsuchende

Dezember 2004	Januar 2005	
	ALG II	Sozialgeld
Empfänger/innen Sozialhilfe (SozHi) insgesamt 2,83 Mio.		
Darunter 15-65 Jahre	1,87 Mio.	
unter 15 Jahre		0,96 Mio.
Empfänger/innen Arbeitslosenhilfe (AIHi) 2,26 Mio.		
abzüglich Doppelzählungen durch AIHi-Aufstocker	0,21 Mio.	
Summe Empfänger/innen SozHi 15-65 Jahre und AIHi	3,92 Mio.	
abzüglich Personen ohne Anspruch auf ALG II	0,15 Mio.	
abzüglich Personen mit Beendigung Leistungsbezug wg. Arbeit, Rente etc.	0,16 Mio.	
zuzüglich Angehörige von Empfänger/innen AIHi	0,90 Mio.	0,66 Mio.
Empfänger/innen ALG II Januar 2005	4,52 Mio.	
Empfänger/innen Sozialgeld Januar 2005		1,62 Mio.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2005a) und (2005b)

Die Regelungen des SGB II zur Sicherung des Lebensunterhaltes und zur Förderung und Aktivierung der Leistungsbezieher/innen gehen zu einem erheblichen Anteil auf entsprechende Bestandteile des Leistungspakets für ehemalige Sozialhilfeempfänger/innen nach dem Bundessozialhilfegesetz zurück. Dies wird im folgenden Kapitel ausführlicher dargestellt. Im neuen Grundsicherungssystem traten zu den im Folgenden dargestellten Leistungspaketen noch die meisten Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik des SGB III (vgl. auch unten), zu denen vor 2005 im wesentlichen nur die damaligen Arbeitslosenhilfebezieher/innen, nicht aber die ehemaligen Sozialhilfeempfänger/innen Zugang hatten. Diese Instrumente werden in der Literatur (vgl. z.B. Fertig et al. 2004) ausführlich beschrieben. Aufgrund der unzureichenden Datenlage kann nicht beurteilt werden, durch welche Instrumente und in welchem Umfang ehemalige Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe tatsächlich gefördert wurden. Daher wird auf eine detaillierte Darstellung dieser Maßnahmen im Folgenden verzichtet.

3.2 Kommunale Leistungen für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger/innen vor 2005

Im Jahr 2004 leisteten die Kommunen im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) Unterstützung für ca. 2,9 Mio. Sozialhilfeempfänger/innen, darunter waren ca. 1,9 Mio. im erwerbsfähigen¹⁴ Alter (15-64 Jahre). Im Zuge der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im SGB II wurde mit dem Prinzip der Bedarfsabhängigkeit der Leistung (und einer entsprechenden Einkommens- und Vermögens-

¹⁴ Eine wichtige Voraussetzung für den Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist die Erwerbsfähigkeit. Diese wird in § 8 SGB II geregelt. Hiernach ist erwerbsfähig, „wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein“. Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige haben Anspruch auf Sozialhilfe nach SGB XII, sofern sie nicht in einer Bedarfsgemeinschaft mit einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen leben.

prüfung) sowie der (modifizierten) Übernahme einzelner Leistungskomponenten an das BSHG angeknüpft. Dies gilt vor allem für die Bereiche

- (1) Passive Leistungen (in Aufgliederung nach Regelleistung und Übernahme der Unterkunftskosten- und Heizkosten)
- (2) Maßnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt und zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit
- (3) Flankierende Maßnahmen, insbesondere der sozialen Beratung und Betreuung.

In Folgenden werden diese drei Bereiche näher erläutert und kurz skizziert, in welcher Hinsicht im SGB II an zuvor im BSHG bestehende Leistungsformen angeknüpft wurde sowie welche Modifikationen dabei vorgenommen wurden.

Passive Leistungen: Übernahme der Unterkunftskosten- und Heizkosten

Die passiven Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG bestanden aus den Komponenten Regelsatz (Eckregelsatz für den Haushaltsvorstand und abgeleitete Regelsätze für weitere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft), ggf. Mehrbedarf für besondere Personengruppen, einmalige Leistungen sowie Übernahme der Kosten der Unterkunft (KdU) und der Heizkosten.

Das SGB II knüpft daran an, indem es die Leistungsbemessung nach Regelsätzen vornimmt (§ 20 SGB II), für bestimmte Personengruppen einen Mehrbedarf (§ 21 SGB II) und abgeleitete Regelsätze für nicht erwerbsfähige Haushaltsmitglieder im Rahmen des Sozialgeldes (§ 28 SGB II) vorsieht. Des Weiteren wird auch die Übernahme der Unterkunftskosten einschließlich der diesbezüglichen Einschränkung durch das Kriterium der „Angemessenheit“ im SGB II fortgeführt (§ 22 Abs. 1 SGB II).

Die Regelungen zur Übernahme der Unterkunftskosten und Heizkosten wurden mit Einführung des SGB II (und parallel des SGB XII) allerdings restriktiver gestaltet. Im BSHG wurden Unterkunft und Heizung auf der Gesetzesebene als Komponenten des soziokulturellen Existenzminimums erwähnt (§ 12 BSHG), das uneingeschränkt sicherzustellen sei. Auf der nachgeordneten Ebene der Regelsatzverordnung wurde zunächst geregelt, dass diese Kosten in der tatsächlich anfallenden Höhe zu übernehmen waren (§ 3 Abs. 1 Regelsatzverordnung). Auch wenn diese „den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang“ überstiegen, waren sie so lange anzuerkennen, wie es den Hilfebeziehern „nicht möglich oder nicht zuzumuten“ war, diese Kosten durch Wohnungswechsel, Untervermietung oder auf andere Weise zu senken. Zur Prüfung der Angemessenheit in Einzelfällen waren die individuellen Besonderheiten (einschließlich Alter und Gesundheitszustand des Hilfeempfängers) zu berücksichtigen, aber keinesfalls „schematische Grenzen ohne Berücksichtigung der individuellen Verhältnisse festzulegen“ (Schellhorn et al. Kommentar zu § 12 BSHG Rz 14f). Eine Kürzung der übernommenen Unterkunftskosten war möglich, wenn ein Hilfeempfänger ohne Rücksprache mit dem Träger der Sozialhilfe in eine teurere Wohnung umzog.

Darüber hinaus war bei der Übernahme der Heizkosten eine Kürzung in der Regelsatzverordnung nicht vorgesehen, in der Praxis aber dann möglich, wenn eine zu zahlende Heizkostenpauschale auch die Haushaltsenergie umfasste, die aber bereits in der Regelsatzleistung enthalten war. Diese Praxis wird in § 20 Abs. 1 SGB II aufgegriffen und verbindlich gemacht.

Im SGB II wird die Übernahme der Unterkunft- und Heizkosten in § 22 geregelt, wobei die Übernahme der tatsächlichen Kosten unmittelbar eingeschränkt wird durch den Zusatz „soweit diese angemessen sind“. Weiterhin wurden die Einschränkungen bezüglich der Mehrkosten durch einen „nicht erforderlichen Umzug“ sowie zur weiteren Übernahme nicht angemessener Kosten aufgenommen, Letztere aber durch Einführung einer sechsmonatigen Frist zeitlich begrenzt. Im Prinzip wird jedoch auch im SGB II die Prüfungspflicht im Einzelfall beibehalten, eine kleinliche Auslegung der „Zumutbarkeit“ ist nicht intendiert (vgl. Sauer in Haufe-Kommentar zum SGB II, Haufe-Verlag 2007), auch eine „Gettobildung“ von Hilfeempfängern in Billigwohngebieten soll vermieden werden.

Aktivierende Maßnahmen

Für einen Teil der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger wurden aktivierende Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit (nach §§ 18-20 BSHG) oder Existenzgründungszuschüsse (nach § 30 BSHG) geleistet. Grundsätzlich war jeder arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger verpflichtet, „seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen ein(zu)setzen“ (§ 18 Abs.1 BSHG). Die Ablehnung eines zumutbaren Arbeitsangebotes konnte nach § 25 BSHG sanktioniert werden, wobei in einer ersten Stufe die Hilfe um 25% des Regelsatzes gekürzt werden konnte, die Fürsorgeverantwortung des Sozialhilfeträgers grundsätzlich aber bestehen blieb. Dieser hatte „darauf hinzuwirken, dass der Hilfesuchende sich um Arbeit bemüht und Arbeit findet“ (§ 18 Abs. 2 Satz 1 BSHG). Die Kommunen waren aber nicht in der Lage, für alle Personen dieser Zielgruppe Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit anzubieten. Der Deutsche Städtetag schätzte im Jahr 2001 (auf Basis der Angaben von 180 Städten) die Gesamtzahl der Teilnehmenden an Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit auf bundesweit rund 400.000 Personen, dies entsprach etwa einem Drittel des Arbeitskräftepotenzials. Der Sozialhilfestatistik lässt sich entnehmen, dass im Jahr 2004 insgesamt 1,13 Mrd. € für laufende Leistungen in Form der Hilfe zur Arbeit aufgewendet wurden, die Zahl der Teilnehmenden an diesen Maßnahmen wurde jedoch grundsätzlich nicht erfasst.

Als Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit waren vorgesehen:

- Arbeitgeberzuschüsse sowie weitere geeignete Maßnahmen zur Förderung einer Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt (*Kann*-Leistung nach § 18 Abs. 4 BSHG).
- Zuschüsse an den Hilfeempfänger bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit, in der Regel bis zur Höhe des Eckregelsatzes und bis zu einer Dauer von zwölf Monaten (*Kann*-Leistung nach § 18 Abs. 5 BSHG).

- Schaffung von Arbeitsgelegenheiten insbesondere für junge Menschen, die keine Arbeit finden können (*Soll*-Bestimmung, § 19 Abs. 1 S. 1 BSHG), in der Regel sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse mit dem üblichen Arbeitsentgelt. Hierfür konnte der Sozialhilfeträger Kosten übernehmen (*Kann*-Bestimmung, § 19 Abs. 1 Satz 2 BSHG).
- Schaffung von gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten, entweder als sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse mit üblichem Arbeitsentgelt (§ 19 Abs. 2 Alternative 1 BSHG, „Entgeltvariante“) oder als weiterer Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich einer Mehraufwandsentschädigung (§ 19 Abs. 2 Alternative 2 BSHG, „Mehraufwandsvariante“), die meist bei 1,00-1,50 € pro Stunde lag.
- In Einzelfällen Förderung der Gewöhnung an eine berufliche Tätigkeit oder Prüfung der Bereitschaft zur Arbeit (*Soll*-Bestimmung, § 20 BSHG), ebenfalls mit laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich einer Mehraufwandsentschädigung.

Rund 70% der aktivierenden Maßnahmen waren gemeinnützige und zusätzliche Arbeitsgelegenheiten nach § 19 Abs. 2 BSHG, wobei 28% der Teilnehmenden nach der Entgeltvariante und 43% nach der Mehraufwandsvariante bezahlt wurden (Deutscher Städtetag 2001). Diese beiden Formen wurden oft kombiniert, indem zunächst eine Maßnahme nach der Mehraufwandsvariante für einen begrenzten Zeitraum der Einarbeitung (in der Regel sechs Monate) durchgeführt wurde, an die sich eine Maßnahme nach der Entgeltvariante anschloss. Diese war in der Regel auf 12 Monate befristet. Nach Schätzung der Kommunen (Deutscher Städtetag 2002) gelang es anschließend knapp 30% der Teilnehmenden ein Beschäftigungsverhältnis fortzuführen; für die übrigen Teilnehmenden mit Entgeltvariante bestand zumindest nach Abschluss der Maßnahme ein Anspruch auf Arbeitslosengeld. Als Maßnahmeziel wurde somit nicht nur eine Beschäftigung auf dem ersten oder zweiten Arbeitsmarkt gesehen, sondern auch der Erwerb von Ansprüchen auf Lohnersatzleistungen.¹⁵

Maßnahmen zur Eingliederung junger Erwachsener in das Arbeitsleben nach § 19 Abs. 1 BSHG machten rund 18% aller Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit aus. Die übrigen Maßnahmen spielten quantitativ eine geringere Rolle. 5% der Maßnahmen waren „niederschwellig“ und dienten der Gewöhnung an Arbeit bzw. der Prüfung der Arbeitsbereitschaft (§ 20 BSHG). Auf Arbeitgeberzuschüsse nach § 18 Abs. 4 BSHG entfielen 7,5% der Maßnahmen, auf Arbeitnehmerzuschüsse nach § 18 Abs. 5 BSHG nur 0,2%. Nicht mitgerechnet sind in dieser Darstellung die Hilfen zu Aufbau oder Sicherung einer Existenz als Selbstständige/r nach § 30 BSHG, die ebenfalls nur in wenigen Fällen gewährt wurden. Die Träger von Beschäftigungsmaßnahmen der Hilfe zur Arbeit waren zu 43% die Kommunen bzw. kommunale Beschäftigungsgesellschaften, zu 7% betriebliche Beschäftigungsgesellschaften, zu 24% Träger der Freien Wohlfahrtspflege und zu 26% sonstige freie Träger.

¹⁵ Diese Entlastung der Träger der Sozialhilfe zu Lasten der Arbeitsverwaltung, oft auch als „Verschiebebahnhof“ bezeichnet, war einer der Gründe für die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

Aus obigen Ausführungen dürfte erkennbar werden, dass der Katalog an Eingliederungsleistungen des SGB II deutlich an die aktivierenden Maßnahmen des BSHG anknüpft. Insbesondere die kontrovers diskutierten Arbeitsgelegenheiten (sog. 1€-Jobs), aber auch das Einstiegsgeld (§ 29 SGB II) bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, lassen sich auf analoge Regelungen im BSHG zurückführen. Ähnliches gilt für die Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II, wie der folgende Abschnitt verdeutlicht.

Flankierende Maßnahmen der Beratung und Betreuung

Über Eingliederungshilfen und Hilfe zum Lebensunterhalt hinaus wurden vor 2005 für alle Sozialhilfeempfänger flankierende Leistungen der „Beratung und Unterstützung“ nach § 17 BSHG angeboten mit dem Ziel, die Angewiesenheit auf die Hilfe zu überwinden. Dies erfolgte in enger Kooperation mit den Beratungsstrukturen der Freien Wohlfahrtspflege (grundsätzlich § 10 Abs. 2 und 3 BSHG, speziell § 17 Abs. 1 BSHG). Faktisch hatte dies zur Folge, dass die Kommunen diese flankierenden Leistungen mehr oder weniger der Freien Wohlfahrtspflege übergaben, bis hin zu einem vollständigen Verzicht auf eigene Beratungsangebote der Kommune. Daran anknüpfend sieht § 16 Abs. 2 SGB II „weitere Leistungen“ zur Unterstützung der Eingliederung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger vor, wozu unter anderem die (1) Kinderbetreuung und häusliche Pflege, (2) Schuldnerberatung, (3) psychosoziale Betreuung und (4) Suchtberatung gehören.

Die Datenlage zu diesen Leistungen des BSHG ist eher dürrig. In einer Kurzrecherche bei zehn Kommunen im Auftrag des BMGS¹⁶ konnte das ISG Anfang 2003 nur wenige Informationen hierzu ermitteln. Am ehesten lagen noch Daten über die Schuldnerberatung vor. In eigener Fachberatung der Kommunen wurden seinerzeit knapp 1% der Sozialhilfebezieher/innen, in Schuldnerberatungsstellen in freier Trägerschaft etwa doppelt so viele Klienten beraten. Über die Kosten der Beratung konnten nur vereinzelte Angaben gemacht werden. Eine ostdeutsche Stadt bezifferte die Ausgaben für allgemeine Beratung durch die Kommune selbst mit jährlich 133 € pro Klient und für die Schuldnerberatung durch die freien Träger mit jährlich 48 € pro Klient, die anderen Kommunen konnten am ehesten noch die gesamten Förderbeträge pro Jahr nennen (mit einer Spannbreite zwischen 50.000 € in einem ostdeutschen und 230.000 € in einem westdeutschen Landkreis), nicht aber die Zahl der Nutzer. Eine andere Stadt förderte die Suchtberatung durch freie Träger mit 2,5 Mio. € jährlich, machte aber keine Angaben über die Zahl der Klienten. Auch die übrigen Städte förderten die Suchtberatung, konnten darüber aber keine statistischen Angaben machen. Familienbezogene Hilfen wurden zwar von vier der befragten Kommunen geleistet, deren Umfang wurde aber nicht dokumentiert.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Grundsicherungssystem für Arbeitsuchende des SGB II nicht gänzlich „neu erfunden“ wurde, sondern stark in den Regulierungen des früheren Sozialhilfesystems verwurzelt ist. Weitere Elemente sind dem System der Arbeitsförderung entnommen. Damit bekommt der auf eine Integration in Erwerbstätigkeit gerichtete Handlungsansatz der Förderung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger

¹⁶ Aktive Leistungen der Kommunen im Rahmen der Sozialhilfe. Kurzrecherche des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik zu Umfang, Kosten und Dokumentationsstand, Köln, Februar 2003

eine systematische Verortung in der Arbeitsmarktpolitik. Den Grundsicherungsstellen wurde somit ein umfangreiches Instrumentarium zur Umsetzung des SGB II an die Hand gegeben. Darüber hinaus hatten die Landkreise und kreisfreien Städte die Möglichkeit – unter bestimmten Voraussetzungen (vgl. oben) – die Option einer alleinigen kommunalen Trägerschaft auszuüben. Ob und inwieweit sich diejenigen Regionen, die von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, von den anderen Modellen der Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich der demographischen, wirtschaftlichen und arbeitsmarktbezogenen Ausgangssituation unterscheiden, wird im nächsten Kapitel ausführlicher beschrieben.

3.3 Regionale Unterschiede in der Ausgangssituation

In den folgenden Abschnitten werden die zentralen Unterschiede in der Ausgangslage vor Einführung des SGB II zwischen den Regionen dargestellt, wobei eine Strukturierung nach den (späteren) Modellen der Aufgabenwahrnehmung erfolgt. Diese Darstellung fasst die wesentlichen Befunde des ersten Schwerpunktberichts des Untersuchungsfeldes 1 vom April 2006 zusammen (IAW 2006). Dieser Bericht widmet sich der Frage, ob die Ausgangslage für zugelassene kommunale Träger und Arbeitsgemeinschaften unterschiedlich war. Die Autoren ziehen dabei folgendes Fazit:

„Die Arbeitsmarktbedingungen vor Einführung des SGB II müssen in den späteren ARGE-Kreisen insgesamt als etwas ungünstiger eingestuft werden als die entsprechende durchschnittliche Arbeitsmarktsituation in den optierenden Kommunen. Die beste Arbeitsmarktlage lässt sich über fast alle betrachteten Indikatoren hinweg für die Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung beobachten. Allerdings liegen diese Kreise fast ausschließlich in Westdeutschland, 11 von 19 zudem in Baden-Württemberg, einem Bundesland, das insgesamt eine im Bundesvergleich gute Arbeitsmarktlage aufweist. Bemerkenswerte Unterschiede bestehen im Vergleich von Ost- und Westdeutschland: Während in Westdeutschland die ARGE-Kreise vor Einführung des SGB II über den im Vergleich zu den Optierenden Kommunen weniger günstigen Arbeitsmarkthintergrund verfügten, fielen in Ostdeutschland die Probleme am Arbeitsmarkt in den Optierenden Kommunen im Durchschnitt etwas größer aus als in den ARGE-Kreisen.“ (IAW 2006, S.38)

Die zentralen Indikatoren zur Bevölkerung und Sozialstruktur, der Wirtschaftskraft, dem Arbeitsmarkt sowie zum Leistungsbezug bei der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die obige Schlussfolgerungen nahe legen, werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt.

Bevölkerung und Sozialstruktur

Verglichen mit dem bundesdurchschnittlichen Bevölkerungswachstum zwischen 2000-2004 von 0,5%, weisen spätere ARGE-Regionen ein leicht unterdurchschnittliches Wachstum von 0,3% auf. Die Bevölkerung in Kreisen, in denen ein kommunaler Träger zugelassen wurde, wuchs mit 1% überdurchschnittlich stark. Regionen mit späterer getrennter Aufgabenwahrnehmung erfuhren mit 1,3% das höchste Bevölkerungswachstum. Die Altersstruktur der

Bevölkerung unterscheidet sich zwischen den Regionen in keinem nennenswerten Ausmaß. Der Anteil an Ausländer/innen ist jedoch in Kreisen mit späterer getrennter Aufgabenwahrnehmung (9,4%) und ARGE n (9,2%) im Durchschnitt deutlich höher als in späteren zkt-Regionen (6,8%).

Wirtschaftskraft

Die Indikatoren für den wirtschaftlichen Kontext weisen auf die beste Ausgangslage in Kreisen hin, in denen sich ab 2005 eine getrennte Aufgabenwahrnehmung etablierte. Hier waren sowohl das BIP pro Kopf im Jahr 2003 als auch das verfügbare Einkommen je Einwohner sowie die Produktivität am höchsten (vgl. **Tabelle 8**). Zwischen späteren ARGE-Kreisen und solchen, in denen ein kommunaler Träger zugelassen wurde, bestehen nur geringfügige Unterschiede, wobei Letztere über eine etwas geringere Wirtschaftskraft zu verfügen scheinen.

Tabelle 8: Indikatoren der Wirtschaftskraft vor 2005 nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung

	BIP pro Kopf 2003*	Wachstum des BIP pro Kopf 2000-2003	Einkommen je Einwohner*	Produktivität 2004 am Arbeitsort [#]
Deutschland	21.316 €	4,70%	16.012 €	51.374 €
ARGE n	21.595 €	4,80%	15.998 €	51.531 €
zkt	19.587 €	4,40%	15.825 €	49.990 €
gAw	23.627 €	4,20%	18.109 €	53.733 €

* Jeweils Median der Verteilung, d.h. der Wert, der die Beobachtungen in zwei gleich große Gruppen von je 50% teilt.
[#] Gemessen als BIP pro Erwerbstätigem am Arbeitsort.

Quelle: 1. Schwerpunktbericht Untersuchungsfeld 1 vom April 2006. Eigene Darstellung.

Eine Betrachtung der kommunalen Finanzkraft ist in diesem Zusammenhang wenig aussagekräftig, da nur die Einnahmenseite, nicht aber die Ausgabenseite dargestellt wird. Darüber hinaus können die Einnahmen der Verwaltungshaushalte nur für Stadt- und Landkreise getrennt verglichen werden, da kreisfreie Städte sowohl Gemeinde- als auch Kreisaufgaben übernehmen und deswegen grundsätzlich deutlich höhere Werte aufweisen. Schließlich sind für die Stadtstaaten keine Informationen verfügbar. Daher wird hier auf die Darstellung dieser Indikatoren verzichtet.

Arbeitsmarkt

Tabelle 9 fasst einige Indikatoren zur regionalen Arbeitsmarktsituation zusammen. Dargestellt wird der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zum Stichtag 30.06.2004, dessen Veränderung zwischen 1997 und 2004 sowie die Arbeitslosenquote (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) des Jahres 2004.

Tabelle 9: Indikatoren der Arbeitsmarktlage vor 2005 nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung

	Anteil sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigter*	Veränderung des Anteils sozialversicherungspflichtig Beschäftigter 1997-2004	Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote
	2004		2004
Deutschland	48,5%	-1,3%	9,2%
ARGE n	48,5%	-1,5%	9,4%
zkT	47,9%	-1,0%	8,5%
gAw	50,2%	0,8%	6,7%

Quelle: 1. Schwerpunktbericht Untersuchungsfeld 1 vom April 2006. Eigene Darstellung.

Aus der Tabelle wird deutlich, dass der Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter in späteren ARGE-Regionen mit 48,5% im Bundesdurchschnitt lag, während Kreise, in denen ab 2005 ein zugelassener kommunaler Träger die Aufgaben der Grundsicherung wahrnahm, einen leicht unterdurchschnittlichen Beschäftigtenanteil aufwiesen. Kreise mit späterer getrennter Aufgabenwahrnehmung zeigen auch hier wiederum die beste Ausgangslage. Diese Regionen verfügten über einen überdurchschnittlich hohen Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter, erfuhren als einzige Gruppe einen Beschäftigungszuwachs zwischen 1997 und 2004 und wiesen die geringste Arbeitslosenquote im Jahr 2004 auf.

Hinsichtlich der Veränderung des Beschäftigtenanteils zeigt sich, dass die Ausgangssituation in späteren ARGE-Kreisen geringfügig ungünstiger war als in den späteren zkT-Regionen. Deutlichere Unterschiede zwischen diesen beiden Gruppen treten bei der Betrachtung der Arbeitslosenquoten im Jahr 2004 zutage. Hier betrug der Unterschied zwischen Regionen, in denen das Modell der Arbeitsgemeinschaft eingeführt wurde und solchen mit zugelassenem kommunalen Träger im Durchschnitt fast einen Prozentpunkt. Diese ungünstigere Ausgangssituation der späteren ARGE-Kreise im Vergleich zu späteren zkT-Regionen zeigt sich jedoch lediglich bei den Stadtkreisen, die eine um 1,6 Prozentpunkte höhere Arbeitslosenquote aufweisen. In den Landkreisen, die sich entschlossen, das Modell der ARGE einzuführen, beträgt der Unterschied zu den zkT-Kreisen nur ca. 0,2 Prozentpunkte und ist damit praktisch null.

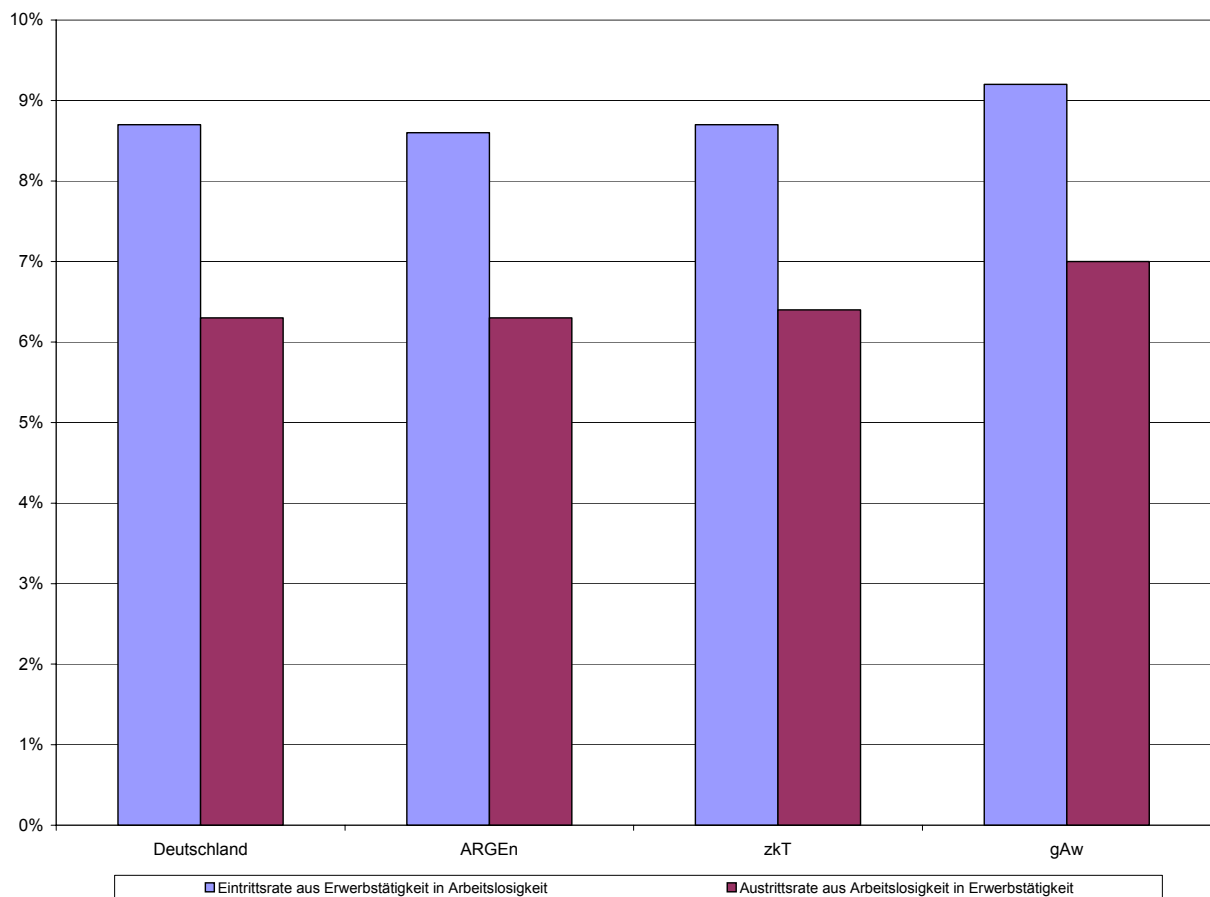
Abbildung 5 veranschaulicht schließlich zwei Indikatoren zur regionalen Arbeitsmarktdynamik. Betrachtet werden zum einen die Übergänge aus der Erwerbstätigkeit¹⁷ in die Arbeitslosigkeit sowie zum anderen die Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit für das Jahr 2004. Konkret handelt es sich hierbei um die monatsdurchschnittlichen Eintrittsraten aus der Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit in Prozent des durchschnittlichen Bestands an Arbeitslosen und das dazugehörige Gegenstück, d.h. die monatsdurchschnittlichen Austrittsraten aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit in Prozent des durchschnittlichen Bestands an Arbeitslosen.

Aus der Abbildung wird deutlich, dass Kreise, in denen ab 2005 die Aufgaben der Grundsicherung getrennt wahrgenommen wurden, die höchste Arbeitsmarktdynamik aufweisen.

¹⁷ Erwerbstätigkeit umfasst voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, ausschließlich geringfügige Beschäftigung, Selbständigkeit und Beschäftigung als Beamte/r.

Sowohl die Eintrittsraten in die Arbeitslosigkeit als auch die Austrittsraten aus derselben sind hier höher als in Regionen, in denen später die beiden anderen Modelle der Aufgabenwahrnehmung etabliert wurden. Demgegenüber unterscheidet sich die Arbeitsmarktdynamik in späteren zKT- und ARGE-Regionen praktisch nicht. In allen Regionen war 2004 die Eintrittsrate in die Arbeitslosigkeit deutlich höher als die Austrittsrate, sodass insgesamt ein Zuwachs in den Arbeitslosenzahlen verzeichnet werden musste.

Abbildung 5: Indikatoren zur Arbeitsmarktdynamik 2004 nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung



Quelle: 1. Schwerpunktbericht Untersuchungsfeld 1 vom April 2006. Eigene Darstellung.

Leistungsbezug Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Betrachtet man die in **Tabelle 10** zusammengefassten Werte zum jahresdurchschnittlichen Anteil der Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe bezogen auf die Zahl der Arbeitslosen sowie die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter¹⁸, so lassen sich nur sehr geringfügige Unterschiede zwischen späteren ARGE- und zKT-Kreisen feststellen. Kreise, in denen nach 2005 eine getrennte Aufgabenwahrnehmung etabliert wurde, weisen jedoch erheblich

¹⁸ Personen im erwerbsfähigen Alter stellen das Erwerbspersonenpotenzial. Dieses ist größer als die Zahl der Erwerbspersonen (erwerbstätige und Arbeitslose) und in der Regel auch zu Vollbeschäftigungszeiten nicht vollständig ausgeschöpft.

geringere Anteile an Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe auf als Regionen mit den beiden anderen Modellen.

Tabelle 10: Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfebezug vor 2005 nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung

	Arbeitslosenhilfe 2004		Sozialhilfe 2003		Langzeitarbeitslosenquote 2004
	Anteil Bezieher AIHi an	Anteil Bezieher AIHi an	Anteil Bezieher SozHi an	Anteil Bezieher SozHi an	
	Arbeitslosen	Bevölkerung*	Gesamtbevölk.	Bevölkerung*	
Deutschland	45,1%	3,1%	2,7%	2,5%	3,2%
ARGEn	45,5%	3,2%	2,7%	2,6%	3,4%
zkT	44,6%	2,8%	2,7%	2,3%	2,9%
gAw	37,4%	2,0%	1,8%	1,6%	2,0%
* Personen im erwerbsfähigen Alter.					

Quelle: 1. Schwerpunktbericht Untersuchungsfeld vom April 2006. Eigene Darstellung.

Dieses Bild bleibt auch erhalten, wenn man den jahresdurchschnittlichen Anteil der Sozialhilfebezieher/innen an der Gesamtbevölkerung oder den Anteil der Empfänger/innen von Sozialhilfe im erwerbsfähigen Alter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter betrachtet. Hier sind die Unterschiede zwischen späteren ARGE- und zkT-Regionen noch geringer als bei der Arbeitslosenhilfe und in gAw-Kreisen war die Ausgangslage wiederum mit Abstand am günstigsten. Schließlich wiederholt sich obiger Befund auch im Hinblick auf die Langzeitarbeitslosenquote¹⁹. Spätere zkT-Kreise wiesen hier im Jahr 2004 etwas geringere Werte auf als ARGE-Regionen, während spätere gAw-Kreise erneut die geringste Quote verzeichneten.

Insgesamt zeigen die detaillierten und umfassenden Analysen des hier überblicksartig zusammengefassten ersten Quartalsberichts des Untersuchungsfeldes 1 auch, dass in vielen Fällen die Heterogenität bei den Startbedingungen innerhalb der Modelle der Aufgabenwahrnehmung deutlich höher ist als zwischen denselben. In jedem Fall dürfen aber die oben beschriebenen Differenzen in der Ausgangslage zwischen den einzelnen regionalen Einheiten für die Beurteilung des Erfolgs ihrer Arbeit nicht vernachlässigt werden, um Fehlinterpretationen bei der Beurteilung der Effektivität und Effizienz des Modells der Aufgabenwahrnehmung zu vermeiden.

¹⁹ Die Langzeitarbeitslosenquote gibt den Anteil an Personen über 25 Jahren mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von mehr als 12 Monaten und von unter 25-jährigen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von mehr als sechs Monaten an allen Erwerbspersonen an.

4. Die administrative Umsetzung – Leistungserbringungsprozesse vor Ort

In diesem Kapitel wird die administrative und organisatorische Umsetzung des SGB II durch die Grundsicherungsstellen seit dem Inkrafttreten des SGB II am 01.01.2005 dargestellt. Hierbei steht im Mittelpunkt wie die Betreuung der Kunden/innen geregelt wurde sowie wie und durch wen die Ziele der Grundsicherungsstellen definiert wurden. Weiterhin erfolgt eine kurze deskriptive Beschreibung der Zufriedenheit der Kunden/innen mit der Arbeit der Grundsicherungsstellen.

In **Kapitel 4.1** wird zunächst beschrieben, welche Startvoraussetzungen am 01.01.2005 gegeben waren, welche externen Einflüsse auf die Wahl des Organisationsmodells zu beobachten waren und welche Bedeutung Vorerfahrungen für die Entscheidung für das eine oder das andere Modell hatten. Weiterhin wird die Frage nach den institutionellen Vorgaben sowie den in den einzelnen Modellen vorzufindenden Zielsteuerungs- und Controllingverfahren aufgegriffen.

Anschließend wird in **Kapitel 4.2** untersucht, welche Form der Organisation der Leistungserbringung die Grundsicherungsstellen jeweils gewählt haben, wie sie ihre Ziele und Prioritäten definieren und welche Entwicklungen im Bereich des Gender Mainstreaming zu beobachten sind. Ebenso wird beschrieben, wie sich die personelle Situation darstellt, welche Probleme in diesem Bereich bestehen, wie die Ausstattung mit Finanz- und Sachmitteln sowie Software ist und wie das (interne) Controlling erfolgt.

Kapitel 4.3 befasst sich mit Fragen der Zugangssteuerung, dem Kundenstrommanagement, der Kooperation an Schnittstellen sowie den praktizierten Verfahren bei der Stellenakquisition und der Vermittlung.

Im abschließenden **Kapitel 4.4** werden die Ergebnisse der Kundenbefragung des Untersuchungsfeldes 3 zu deren Zufriedenheit mit der Betreuung und Abwicklung durch die Grundsicherungsstellen kurz beschrieben und dabei wie in den anderen Kapiteln auch, Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung herausgearbeitet.

Die Informationen, die in Kapitel 4 verarbeitet werden, stammen – mit Ausnahme der in Kapitel 4.4 – auf den Jahresberichten des Untersuchungsfeldes 1 und insbesondere des Untersuchungsfeldes 2. Da sich die Analysen des Untersuchungsfeldes 2 nur auf sechs der 19 Regionen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung (gAw) erstrecken konnten, erfolgt in Kapitel 4 vor allem ein Vergleich zwischen Kreisen mit Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) und solchen mit zugelassenen kommunalen Trägern (zkT).

4.1 Finanzielle und administrative Startvoraussetzungen am 01.01.2005

4.1.1 Startvoraussetzungen, externe Einflüsse und Vorerfahrungen

Die Experimentierklausel nach § 6c SGB II dient dem Zweck, im Wettbewerb der verschiedenen Modelle der Aufgabenwahrnehmung zu ermitteln, welches Modell die Ziele des SGB II – unter Berücksichtigung der jeweils gegebenen Rahmenbedingungen wirtschaftlicher, finanzieller und administrativer Art – besser erreicht und dabei den oben bereits erwähnten institutionellen Lernprozess vorantreibt. In diesem Kapitel wird daher analysiert, wie sich zum 01.01.2005 die finanziellen und administrativen Startvoraussetzungen dargestellt haben. Nur wenn diese vergleichbar waren bzw. wenn die bestehenden Unterschiede kontrolliert werden können, ist es möglich, zuverlässig zu bewerten, welches Modell das „bessere“ ist.

Die Finanzausstattung der Träger der Grundsicherung war und ist nach den Regelungen des SGB II weitestgehend unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung. Dies bedeutet, dass eine Bevorzugung oder Benachteiligung eines der Modelle, die den Erfolg bei der Überwindung von Hilfebedürftigkeit, der Integration in Erwerbstätigkeit, des Erhalts bzw. der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit oder der sozialen Stabilisierung nennenswert beeinflussen könnte, nicht gegeben ist. Die Finanzierung des SGB II erfolgt zum größten Teil aus dem Bundeshaushalt. Etwa 80% aller Aufwendungen finanziert der Bund, knapp 16% des Bundeshaushalts werden für diese Aufgabe eingesetzt (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 38).

Die ARGE n haben für die Einführung der Grundsicherung einen etwas höheren Betrag vom Bund erhalten als die zKT, und zwar betrug diese Erstattung der Implementierungskosten im Jahr 2004 durchschnittlich € 223 je Bedarfsgemeinschaft, während den zKT durchschnittlich € 147 überwiesen wurden (vgl. Bundesrechnungshof 2006, S. 29). Dieser Unterschied dürfte sich zwar auf den Übergang ins SGB II ausgewirkt haben, längerfristig – und dies ist die entscheidende Messlatte für den Vergleich des Erfolgs der beiden Modelle der Aufgabenwahrnehmung – sind davon aber keine größeren Wirkungen zu erwarten.

Ohne nennenswerte Wirkungen auf den Erfolg der beiden Modelle dürften soweit derzeit absehbar auch die noch umstrittenen Regelungen zwischen dem Bund auf der einen und den Kommunen bzw. Ländern auf der anderen Seite in den Bereichen Kosten der Unterkunft (KdU) sowie beim Finanzierungsanteil der Kommunen an den Verwaltungs- und Personalausgaben (KFA) sein (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 43).

Festzuhalten ist jedoch, dass bei den Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den verschiedenen Modellen der Aufgabenwahrnehmung eindeutige Unterschiede bestehen. Während in den direkten Beziehungen zwischen Bund und zKT die Gestaltung und das Controlling von Finanzströmen eine wichtige Rolle spielen, ist bei den ARGE n dieses Beziehungsverhältnis praktisch ohne Bedeutung (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 71). Ob diese unterschiedlichen Konstrukte Einfluss auf die Leistungsfähigkeit der Modelle der Aufgabenwahrnehmung haben, muss an dieser Stelle noch offen bleiben.

Ein wichtiger Befund im Zusammenhang mit externen Einflüssen ist ferner, dass bei der Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung die Einflüsse externer Akteure auf der lokalen wie auf der überregionalen Ebene bei den zKT höher als bei den ARGEen waren. Dabei haben vor allem die kommunalen Spitzenverbände, die jeweilige Landesregierung und in schwächerem Maße auch örtliche Abgeordnete den Entscheidungsprozess beeinflusst. Insbesondere der Landkreistag hat sich massiv für die Entscheidung zugunsten der kommunalen Trägerschaft eingesetzt.

Der Einfluss externer Akteure auf die organisatorische Ausgestaltung der SGB II-Einheit war dagegen bei ARGEen größer als bei den zKT, wenngleich auf insgesamt niedrigem Niveau. Dies gilt sowohl für den Einfluss der jeweiligen Landesregierung als auch für die kommunalen Spitzenverbände und in schwächerem Maße auch für die örtlichen Abgeordneten zum Land- oder Bundestag (Jahresbericht 2006 Untersuchungsfeld 1, S. 37).

Neben den politischen Einflüssen auf den Entscheidungsprozess für das eine oder andere Modell der Aufgabenwahrnehmung spielten offenbar Kooperationserfahrungen in der Vergangenheit eine wichtige Rolle. Bei den zKT fällt auf, dass die Sozialämter schon vor der Einführung des SGB II mit den Arbeitsagenturen eng zusammengearbeitet haben, indem gemeinsame Anlaufstellen bestanden, Beschäftigungsförderungsgesellschaften eingerichtet wurden oder bei der Betreuung Jugendlicher und der Umsetzung gemeinsamer Programme für Langzeitarbeitslose kooperiert wurde (Jahresbericht 2006 Untersuchungsfeld 1, S. 42f). Zugelassene kommunale Träger haben solche Formen früher häufiger praktiziert als ARGEen, d.h. insbesondere Regionen, die bereits Erfahrungen im Umgang mit den neuen Klienten/innen sammeln konnten, haben für das zKT-Modell optiert.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die finanziellen Rahmenbedingungen für ARGEen und zKT im Wesentlichen gleich waren und sind und auf den Erfolg der beiden Modelle hiervon nach derzeitigem Wissensstand kaum ein Effekt ausgehen dürfte. Bei der Entscheidung für das Modell des zugelassenen kommunalen Trägers haben jedoch externe Akteure eine größere Bedeutung gehabt als beim ARGE-Modell. Bei Letzterem haben Externe aber häufiger die Organisationsstrukturen beeinflusst. Regionen, die sich für die alleinige kommunale Trägerschaft entschieden haben, hatten im Vergleich zu anderen Kommunen besonders oft Erfahrungen mit der Kooperation mit Dritten sammeln können, sie waren daher mit den neuen Aufgaben und den zusätzlichen Zielgruppen (z.B. ehemalige Arbeitslosenhilfebezieher/innen) besser vertraut als andere regionale Einheiten.

4.1.2 Institutionelle Vorgaben, Zielsteuerungs- und Controllingverfahren

Neben der Frage der finanziellen Startbedingungen sowie der externen Einflüsse auf den Entscheidungsprozess zugunsten eines der beiden intendierten Modelle der Aufgabenwahrnehmung können für den Erfolg dieser Modelle externe institutionelle Vorgaben und Controllingverfahren von Relevanz sein. Während es hier für die ARGEen einen gesetzlich vorgesehenen Zielsteuerungsansatz nach § 48 SGB II gibt – dieses Zielsteuerungssystem und Controllingverfahren wurde federführend von der Bundesagentur für Arbeit (BA) entwickelt – sind die zKT bei der Wahl des Zielsteuerungsmodells relativ frei

(Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 80f). Die zKT müssen im Rahmen des Finanzcontrolling dem Bund zwar Unterlagen vorlegen, die möglicherweise einen gewissen Einfluss auf ihre Ziele, deren Umsetzung und das Controlling haben, diese sind allerdings mit dem Zielsteuerungsansatz des § 48 SGB II nicht vergleichbar (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 129). Mit anderen Worten, zKT verfügen bei der Ausgestaltung ihrer Geschäftspolitik über höhere Freiheitsgrade.

Die Funktionsfähigkeit und damit auch der Einfluss des von der Bundesagentur für Arbeit entwickelten Zielsteuerungssystems und Controllingverfahrens kann noch nicht abgeschätzt werden, u.a. weil sich die lokalen Zielvereinbarungsprozesse bis in das Frühjahr 2007 hineinzogen.

Im ARGE-Modell mischen sich Aufsichtsrechte des Bundes und der Länder. Nach § 44b SGB II führen die obersten Landesbehörden über die ARGEen im Benehmen mit dem BMAS die Aufsicht. Nach § 47 SGB II führt das BMAS die Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesagentur für Arbeit, soweit diese Leistungen nach dem SGB II erbringt. Die Aufsicht bei den zKT obliegt den zuständigen Landesbehörden (§ 47 SGB II). Während somit bei den ARGEen die überregionale Steuerungsstruktur – v.a. wegen der Ausrichtung auf die BA als relativ eindeutig charakterisiert werden kann – sind die Governancestrukturen auf der lokalen ARGE-Ebene kompliziert, bei zKT ist das Verhältnis eher umgekehrt (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 121): ARGEen weisen einen hohen institutionellen Regelungsbedarf auf (zwei Träger und geteilte Personalzuständigkeit), während dieser bei zKT deutlich geringer ist. So ist bei den ARGEen eine vergleichsweise hohe Zahl von Akteuren an der Steuerung der Grundsicherungsstelle beteiligt, während die zugelassenen kommunalen Träger eine geringere Anzahl von Akteuren einbeziehen müssen (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 120 und 128f).

Die lokalen Aufsichtsgremien – in der Regel die Trägerversammlungen – sind bei den ARGEen durch eine komplexe interne Organisation gekennzeichnet und die interessenpolitische Aushandlung zwischen lokalen und zentralen Ansprüchen hat bei ARGEen einen hohen Stellenwert. Bei ARGEen gab es daher wesentlich intensivere und auch längere Diskussionen und Abstimmungsprozesse um die Fragen der lokalen Handlungsspielräume und der Entscheidungsautonomie (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 120). Im Januar 2007 hat das BMAS versucht mit dem sog. Rollenpapier an die Vorsitzenden der Geschäftsführung der Arbeitsagenturen („Die Arbeitsgemeinschaften und ihre Träger im SGB II“, Schreiben vom 12. Februar 2007), eine Klärung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in den ARGEen zu herbeizuführen. Das Papier betont die gemeinsame Verantwortung der beiden Träger für die Umsetzung der Grundsicherungsleistungen. Außerdem verweist es auf die Auftraggeberfunktion der Agenturen für Arbeit und der Kommunen für ihren jeweiligen Leistungsbereich. Hierbei wird die Agentur für Arbeit „als Auftraggeber eines gesetzlichen bzw. rechtsgeschäftlichen Auftrags gegenüber der ARGE“ verstanden, die ggf. auch Weisungen zur Leistungserbringung und Einhaltung der Zielvereinbarungen erteilen könne (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 55f).

Zugelassene kommunale Träger unterliegen dem Zwang, die oben beschriebenen Abstimmungsprozesse herbeiführen zu müssen, dagegen faktisch nicht. Sie sind auch in dieser Hinsicht in ihren Entscheidungsprozessen freier bzw. müssen diese weniger intensiv mit Gremienvertreter/innen etc. abstimmen, was auch zu einer Beschleunigung der Verfahren beitragen dürfte (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 120).

Insgesamt gesehen haben zugelassene kommunale Träger also größere Handlungsspielräume als ARGEen. Sie sind bei der Leistungserbringung, für die sie die Gesamtverantwortung tragen, freier. Zudem sind sie wesentlich weniger damit gefordert, in lokalen Aufsichtsgremien Abstimmungsprozesse herbeizuführen.

Ein weiterer wichtiger Unterschied zwischen ARGEen und zKT besteht in der „Herkunft“ der Leitungsperson, während in den ARGE-Regionen, in denen vom Untersuchungsfeld 2 vertiefte Analysen vorgenommen werden, ein relativ ausgewogenes Verhältnis von Personen, die aus der Kommune kommen (46 von 96 Standorten, bzw. 48%), zu solchen mit einem Agentur-Hintergrund (54 von 96 Standorten, bzw. 52%) besteht, kommt die Leitungsspitze in den zKT zu 82% aus der Kommune. Zwischen 2005 und 2006 hat sich der Anteil der Geschäftsführer/innen in ARGEen, die aus der Kommune kommen, um rund 2% erhöht (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 109 und Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 136ff).

4.2 Umsetzungsstrategien, -stand sowie Organisationsmodelle

Im Folgenden werden die lokalen Umsetzungsstrategien beschrieben, ihr jeweiliger Stand aufgezeigt und dargestellt, wie sich diese in bestimmte Organisationsmodelle zusammenfassen lassen. Die zentrale Datenbasis hierfür bilden die Auskünfte und Einschätzungen der Geschäftsführer/innen in der Organisationsbefragung des Untersuchungsfeldes 1 sowie der von Untersuchungsfeld 2 befragten Experten/innen.

4.2.1 Organisation der Leistungserbringung

Die Grundsicherungsstellen haben ihre vor der Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bestehenden Organisations- und Lösungsmuster in die neu zu schaffende SGB II-Einheit hinein „importiert“. Dies hat zur Folge, dass bei ARGEen das Organisationskonzept auf das arbeitsmarktpolitische Kerngeschäft ausgerichtet ist, während auf der kommunalen Seite das Organisationskonzept deutlich stärker der materiellen Leistungssicherung und der bisherigen Fürsorgepolitik folgt (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 105f). Diese Grundphilosophien haben auch in den ersten beiden Jahren der Umsetzung des SGB II Bestand gehabt.

Die Entwicklung der Organisation des Leistungserbringungsprozesses wird mittels einer Organisationstypologie abgebildet, die ausgehend von den Verhältnissen Ende des Jahres 2005 von Untersuchungsfeld 1 entwickelt wurde. Diese Organisationstypologie unterscheidet zunächst nach der Organisation des jeweils praktizierten Fallmanagements, und zwar:

1. Spezialisiertes Fallmanagement

2. Generalisiertes Fallmanagement

In einem weiteren Schritt werden diese beiden Grundtypen danach differenziert, ob:

- a) die unmittelbare Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt Teil des Fallmanagements ist oder
- b) die Aufgabe der Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt nicht vom Fallmanagement wahrgenommen wird.

In der dritten Analyseebene wird dann zusätzlich danach unterschieden, ob die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts integriert oder nicht integriert sind.

Ende des Jahres 2005 stellte sich die Organisationsstruktur wie in der folgenden **Abbildung 6** vereinfacht dargestellt wird, dar (**Tabelle 11** enthält eine differenzierte Darstellung). Insgesamt haben Ende 2005²⁰ rund 60% der von Untersuchungsfeld 1 erfassten (382) Grundsicherungsstellen den spezialisierten Fallmanagementansatz praktiziert, der dadurch gekennzeichnet ist, dass Fallmanagement von speziell dafür ausgebildetem Personal erbracht und nicht für alle Kunden/innen angewandt wird, sondern sich nur auf den Teil der Kunden/innen erstreckt, die besonderer Betreuung bedürfen. 40% der Grundsicherungsstellen folgten hingegen dem generalisierten Ansatz, der sich auch dadurch auszeichnet, dass das Fallmanagement „aus einer Hand“ erbracht wird. Hierbei gibt es einen persönlichen Ansprechpartner, der auch (teilweise alleine) für das Fallmanagement verantwortlich zeichnet.

Betrachtet man zunächst nur diese beiden Grundtypen, dann ist eine eindeutige Polarisierung zwischen den beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung zu konstatieren: Während sich 68% der ARGE n für den spezialisierten Fallmanagementansatz (Typ 1) entschieden, favorisierten zunächst 83% der zKT das generalisierte Verfahren (Typ 2). Diese Polarisierung zwischen ARGE n und zKT dürfte vermutlich mit dem oben bereits beschriebenen Rückgriff auf die früher praktizierten Verfahren zusammenhängen: ARGE n wählten die Spezialisierung, zKT setzten ihre fürsorglich geprägte Tradition fort, die im Wesentlichen kontinuierliche und umfassende persönliche Kontakte mit einer Person beinhaltet hat.

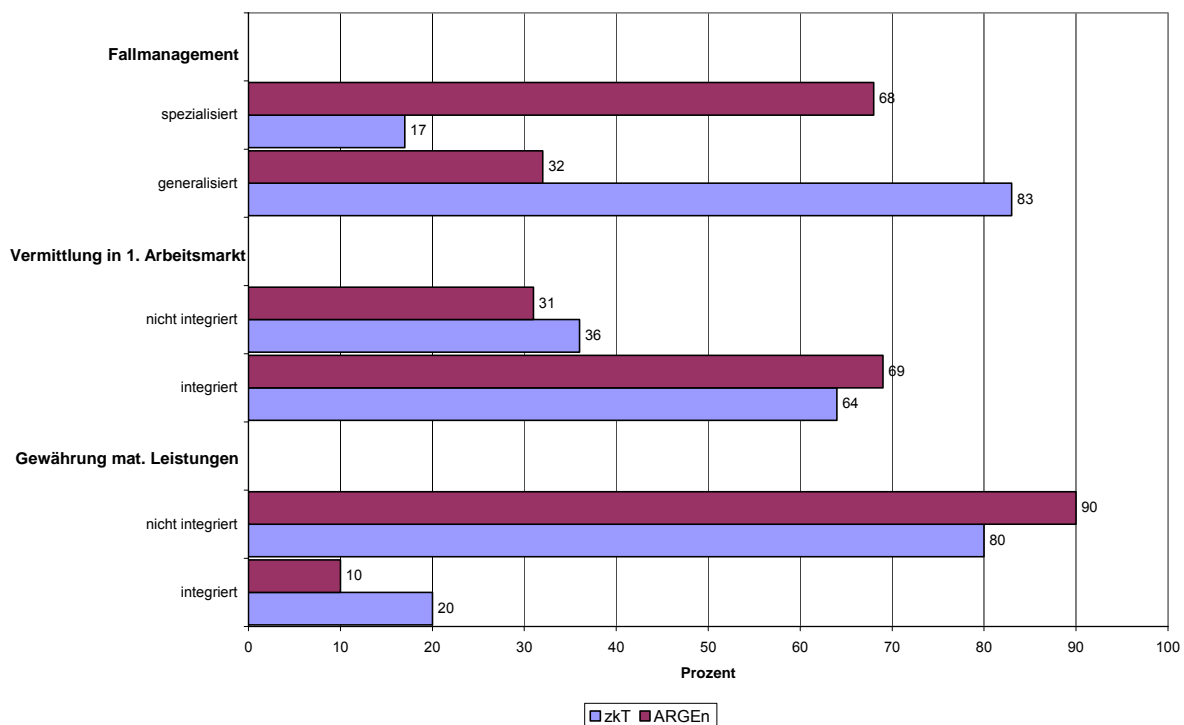
Bei der Integration oder Nicht-Integration der Aufgabe der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt stellen sich die Strukturen folgendermaßen dar: Bei 69% aller ARGE n war diese Aufgabe Bestandteil des Fallmanagements, bei den zKT beträgt der entsprechende Anteil 64%. Mit anderen Worten, beide Modelle der Aufgabenwahrnehmung bevorzugten eine Integration dieser Aufgabe in das Fallmanagement. Auch die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts werden von beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung relativ einheitlich

²⁰ Im Rahmen der Erhebung des Untersuchungsfeldes 1 zur Organisationstypologie wurden Anfang 2006 382 der insgesamt 444 regionalen Einheiten erfasst (= 86%), darunter alle 69 zKT. Die Angaben beziehen sich auf diese Basis.

gehandhabt. 90% der ARGE n und 80% der zKT haben diese ausgegliedert, d.h. sie sind nicht in das eigentliche Fallmanagement integriert.

Im Vergleich der Jahre 2005 und 2006 ist festzustellen, dass sowohl bei ARGE n als auch zKT der Trend hin zur spezialisierten Variante des Fallmanagements geht, d.h. Fallmanagement wird nur für einen Teil der Kunden/innen angewandt, bei den zKT war der Trend zur Spezialisierung stärker, dies führte zu einer gewissen Annäherung der beiden Modelle, wobei bei zKT nach wie vor der generalisierte Ansatz dominiert.

Abbildung 6: Organisationstypologie zum 31.12.2005 für die Organisation der Betreuung von Kunden/innen über 25 Jahren



Quelle: Jahresbericht 2006 Untersuchungsfeld 1. Eigene Darstellung.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass ARGE n überwiegend einen spezialisierten Fallmanagementansatz praktizieren, wohingegen zKT nach wie vor in ihrer Mehrheit den generalisierten Ansatz einsetzen. Die Wahl des Ansatzes ist bei den ARGE n praktisch unabhängig davon, ob die Leitung von der Agenturseite gestellt wird oder einen kommunalen Hintergrund hat. Ob die Integration in den 1. Arbeitsmarkt oder die Gewährung materieller Leistungen Bestandteil des Fallmanagements sind, ist hingegen weitgehend unabhängig vom Modell der Aufgabenwahrnehmung, vor allem die materielle Leistungsgewährung erfolgt bei beiden Modellen in der Regel separat.

Tabelle 11: Organisationstypologie für die Organisation der Betreuung von Kunden/innen über 25 Jahren zum 31.12.2005

Typ I: Spezialisierter Fallmanagement-Ansatz 202 ARGEn 12 zkT 16 GA				Typ II: Generalisierter Fallmanagement-Ansatz 93 ARGEn 57 zkT 2 GA			
Typ Ia Unmittelbare Vermittlung auf den 1. AM ist nicht Teil des Fallmanagements 77 ARGEn 5 zkT 6 GA		Typ Ib Unmittelbare Vermittlung auf den 1. AM ist Teil des Fallmanagements 125 ARGEn 7 zkT 10 GA		Typ IIa Unmittelbare Vermittlung auf den 1. AM ist nicht Teil des Fallmanagements 13 ARGEn 20 zkT 0 GA		Typ IIb Unmittelbare Vermittlung auf den 1. AM ist Teil des Fallmanagements 80 ARGEn 37 zkT 2 GA	
Typ Iaa Leistungen zur Sicherung des LU nicht integriert 71 ARGEn 3 zkT 6 GA	Typ Iab Leistungen zur Sicherung des LU integriert 6 ARGEn 2 zkT 0 GA	Typ Iba Leistungen zur Sicherung des LU nicht integriert 113 ARGEn 6 zkT 9 GA	Typ Ibb Leistungen zur Sicherung des LU integriert 12 ARGEn 1 zkT 1 GA	Typ IIaa Leistungen zur Sicherung des LU nicht integriert 12 ARGEn 18 zkT 0 GA	Typ IIab Leistungen zur Sicherung des LU integriert 1 ARGEn 2 zkT 0 GA	Typ IIba Leistungen zur Sicherung des LU nicht integriert 70 ARGEn 28 zkT 2 GA	Typ IIbb Leistungen zur Sicherung des LU integriert 10 ARGEn 9 zkT 0 GA

Quelle: IAW-SGB II-Organisationserhebung, Welle 2006, IAW-Berechnungen

Eine detaillierte Analyse der gewählten Organisationsform bei ARGEn und zugelassenen kommunalen Trägern verdeutlicht die unterschiedliche Herangehensweise der beiden zentralen Modelle der Aufgabenwahrnehmung.²¹:

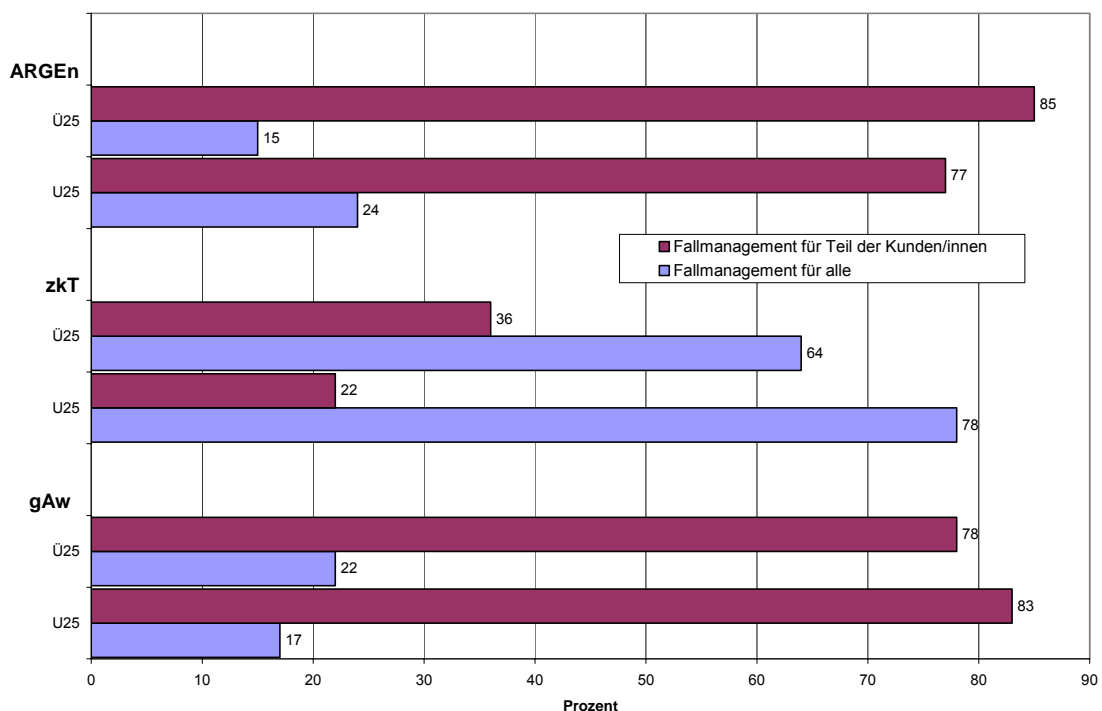
- Eine Gemeinsamkeit beider Modelle besteht darin, dass für alle Kunden materielle Leistungsgewährung und Eingliederungsleistungen personell voneinander getrennt bearbeitet werden. Dieses Modell findet sich Ende 2006 bei 91% (2005: 90%) der ARGEn und 80% der zkT (2005: 80%). (Werte für U25, Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 43).
- Eine Verzahnung der beiden Aufgabenbereiche in Form der Leistungserbringung durch dieselbe Person oder eine der beiden Varianten der personellen Zusammenarbeit „funktionsübergreifende Teams“ oder „Tandems“ von Mitarbeitern aus den beiden Bereichen, erfolgt bei den zkT häufiger (74%) als bei ARGEn (40%) (Werte Stand 31.12.2006, Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 45).²²

²¹ Soweit möglich, d.h. aus den beiden Jahresberichten des Untersuchungsfeldes 1 verfügbar, werden sowohl die Werte zum Stand 31.12.2005 aus der ersten Welle der IAW-Organisationsbefragung (2006) ausgewiesen, die der dargestellten Organisationstypologie zugrund liegen, sowie die Werte aus der zweiten Welle (2007) zum Stand 31.12.2006.

²² Exakt vergleichbare Werte zum Stand 31.12.2005 sind auf Basis der Jahresberichte des Untersuchungsfeldes 1 nicht verfügbar.

- Das umfassendste Integrationsmodell, bei dem für alle Kunden/innen sowohl die Integrationsleistungen als auch die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts von identischen Personen erbracht werden, findet sich nur in 1% der ARGEen, aber immerhin in 15% der zKT. (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 31)
- Der spezialisierte Fallmanagement-Ansatz, d.h. Fallmanagement wird ausschließlich für einen Teil der Kunden angeboten und auch beim Personal eine Trennung zwischen Betreuern für Fallmanagement-Kunden und Betreuern für andere Kunden vorgenommen, wird für Kunden über 25 Jahren bei ARGEen häufiger (72%) praktiziert als bei zKT (32%) (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 35). Die Vorjahreswerte belaufen sich für die ARGEen auf 69% und die zKT auf 23%, so dass in beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung von einer Zunahme der Spezialisierung gesprochen werden kann.
- Bei den ARGEen ist die Vermittlung etwas häufiger in das Fallmanagement integriert als bei zKT. Bei den über 25jährigen liegen die Anteile Ende 2006 für die ARGEen bei 66%, bei den zKT bei 59%. (2005: ARGEen 70%, zKT: 64%). Bei den zKT hingegen sind, wie bereits erwähnt, die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts für über 25-Jährige öfter Bestandteil der Integrationsleistungen als bei ARGEen (20% gegenüber 9% Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 39).

Abbildung 7: Anwendung des Fallmanagement bei U25 und Ü25 (Stand 31.1.2.2006)



Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 21. Eigene Darstellung. Werte für 2005 nur für Ü25 verfügbar.

- Die separate Organisation der drei Funktionen von Leistungssachbearbeitung, Aktivierung und Arbeitsvermittlung als einzelne Prozessschritte, wobei insbesondere die Aktivierung für Personen mit mehreren Vermittlungshemmnissen einerseits und Personen ohne bzw. geringen Vermittlungshemmnissen andererseits getrennt erfolgt, kommt bei ARGEen häufig vor (76%) und ist bei zkt deutlich seltener (34%). (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 267).
- Bei den zkt ist die Integration von Aktivierung und Arbeitsvermittlung häufiger als bei ARGEen (48% gegenüber 19%) anzutreffen, wobei die Leistungssachbearbeitung grundsätzlich spezialisiert – d.h. von aktiven Leistungen getrennt – organisiert wird. Die Sachbearbeitung übernimmt auch keine Aufgaben der Aktivierung wie Beratung, Betreuung, Fallmanagement oder Vermittlung. Die Funktionen der Aktivierung und Vermittlung werden – im Unterschied zur Leistungssachbearbeitung – kaum spezialisiert wahrgenommen (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 266f).

Die Grundsicherungsstellen haben für die Betreuung von Kunden/innen unter 25 und über 25 Jahre weitestgehend das gleiche Organisationsmodell gewählt. ARGEen wie zkt praktizieren bei den U25 jeweils etwas häufiger Fallmanagement für alle. Beide Formen der Aufgabenwahrnehmung setzen für jüngere Kunden/innen auch häufiger spezialisiertes Personal ein.

4.2.2 Zielbildung, Prioritätensetzung und Bedeutung des Gender Mainstreaming

Für beide Modelle der Aufgabenwahrnehmung ist das oberste handlungsleitende Ziel die Integration der Kunden/innen in den 1. Arbeitsmarkt. Die nachfolgenden Zielsetzungen gehen nach Selbsteinschätzung der befragten Grundsicherungsstellen aber auseinander (eine differenzierte Analyse der jeweils verfolgten Organisationsziele und Gegenüberstellung der Selbsteinschätzung der Stellen sowie der empirisch – u.a. auf Basis der Befragung von SGB II- Beziehern/innen – ermittelten Befunde zum Instrumenteneinsatz erfolgt in **Kapitel 6**):

- Für die ARGEen sind die Ziele allgemeiner Kostensenkung und die Senkung der Kosten der Unterkunft von höherem Gewicht als für die zkt.
- Auf der anderen Seite haben soziale Absicherung, Stabilisierung und Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit bei den zugelassenen kommunalen Trägern eine höhere Bedeutung als bei den ARGEen (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 68ff).

Bei der Bedeutung präventiver Strategien zur Aktivierung bestimmter Personengruppen (z.B. Erziehende, Pflegende) ist es zwischenzeitlich zu einer Annäherung gekommen, sodass heute praktisch keine Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung mehr bestehen (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 70f). Ferner ist festzuhalten, dass die Mitarbeiter/innen in zkt häufiger schriftlich fixierte Betreuungs- und Maßnahmeempfehlungen für Gruppen der zu aktivierenden Hilfebedürftigen (Einteilung nach Arbeitsmarktnähe) erhalten als ARGE-Beschäftigte (65% bei zkt, 33% bei ARGEen) (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 76f)

Der Einfluss externer Akteure auf die konkrete arbeitsmarktpolitische Ausrichtung der Grundsicherungsstellen wird zwischenzeitlich insgesamt als relativ gering bezeichnet, wobei von den ARGEen dieser noch als etwas höher empfunden wird als von den zkT (Jahresbericht 2006 Untersuchungsfeld 1, S. 38). Mit anderen Worten, beide Modelle der Aufgabenwahrnehmung können mittlerweile – positiv formuliert – die konkrete Ausgestaltung und Gewichtung ihrer Instrumente und den Instrumentenmix weitgehend ohne Einfluss von außen festlegen und umsetzen. Die Möglichkeit, Arbeitsmarktpolitik eigenständig zu gestalten, ist sowohl bei ARGEen als auch zkT im Wesentlichen gegeben.

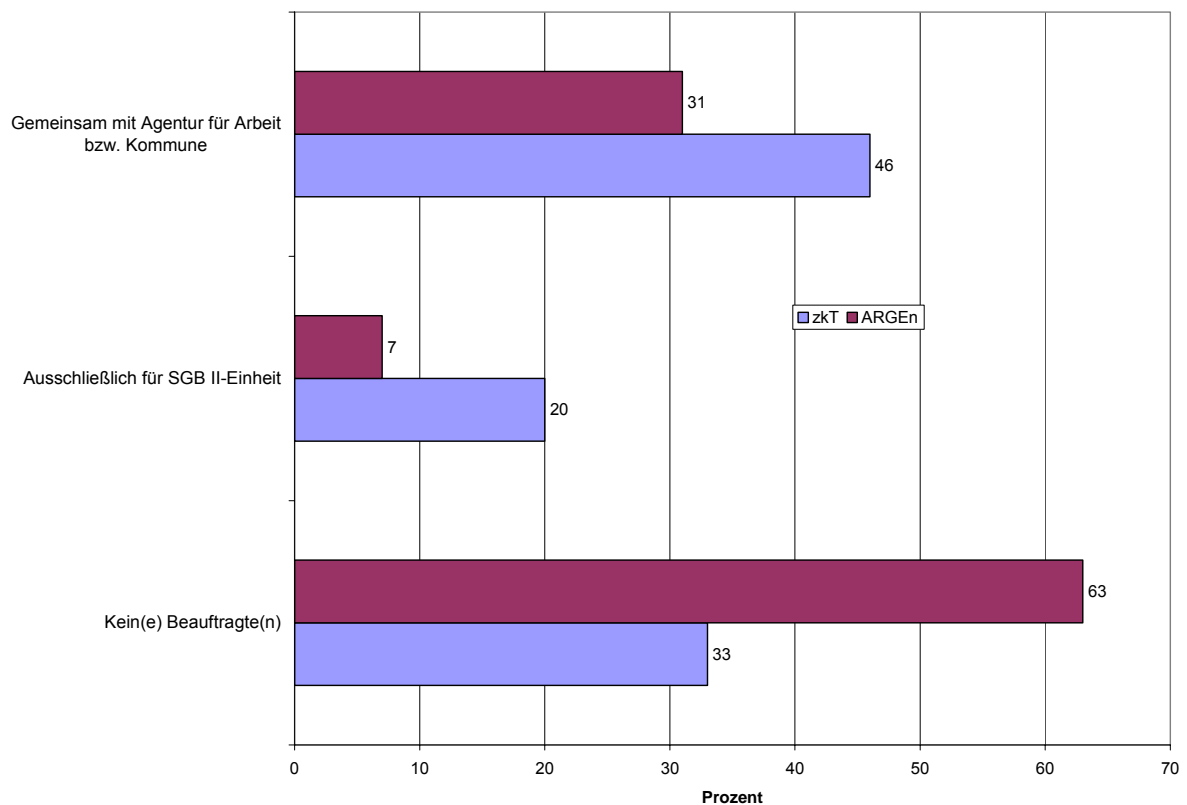
Zusammenfassend lässt sich somit sagen, dass sowohl ARGEen als auch zkT die Integration ihrer Kunden/innen in den 1. Arbeitsmarkt als primäres Ziel betrachten. Bei den nachrangigen Zielen verfolgen ARGEen nach ihrer Selbsteinschätzung häufiger das Ziel der Kostensenkung als zkTs, die angeben, sich stärker um die soziale Stabilisierung und Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit zu bemühen. Inwieweit sich dies im beobachtbaren Maßnahmeeinsatz niederschlägt, ist Gegenstand von **Kapitel 6**.

Die Verankerung des Politikziels Gender Mainstreaming in den beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung weist deutliche Unterschiede auf. So haben in der Organisationsbefragung des Untersuchungsfelds 1 im Jahr 2006 67% der zkT, aber nur 37% der ARGEen angegeben, dass eine personelle Zuständigkeit für Fragen der Chancengleichheit am Arbeitsmarkt existiert. Zudem liegt der Anteil der Grundsicherungsstellen, bei denen der/die Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt bzw. für Gender Mainstreaming ausschließlich für die jeweilige Grundsicherungsstelle zuständig ist, bei den zkT mit 20% höher als bei den ARGEen (7%) (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 83).

Bei den zugelassenen kommunalen Trägern werden die Beauftragten für Gender Mainstreaming nach den Angaben der befragten Grundsicherungsstellen zudem in höherem Maße an der Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Strategien bzw. der Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen beteiligt: 53% der ARGEen mit Gender-Beauftragten gaben an, die Beauftragten nicht oder nur in geringem Maße zu beteiligen, bei den zkT sind dies lediglich 35% (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 84).

Auch wird der Stand der Umsetzung von Gender-Konzepten in den zkT etwas besser bewertet als in ARGEen: 34% der ARGEen, aber 64% aller zugelassenen kommunalen Träger bewerten den Stand der Umsetzung als gut oder sehr gut (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 84).

Abbildung 8: Verbreitung von Beauftragten für Chancengleichheit/Gender Mainstreaming



Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 83. Eigene Darstellung.

4.2.3 Personal und Personalprobleme

Unterschiede bei der Erbringung der Leistungen für die SGB II-Kunden und -Kundinnen zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung können aus einer Vielzahl von Einflussfaktoren resultieren. Eine unterschiedliche Personalausstattung und -qualifikation, Befugnisse der Leitung in Personalfragen, verfügbare Finanz- und Sachmittel, Datenverarbeitungskapazitäten etc. dürften sich hier auswirken. Diese Aspekte sollen nachstehend näher betrachtet werden.

Einer der wesentlichen Unterschiede zwischen ARGE und zKT im Bereich Personal betrifft die Befugnisse der Leitung in Personalfragen. Es ist zu konstatieren, dass die dienstrechtlichen Kompetenzen bei ARGE-Leitungen als Folge der doppelten Trägerschaft im Vergleich zu den Leitungen der zKT begrenzt sind (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 150f und 154). Einschränkungen werden besonders bei der Durchsetzungsfähigkeit der ARGE-Geschäftsführer/innen in Personalfragen deutlich. Die Arbeitsbedingungen für das Personal bei den ARGE, auch wenn die einzelnen Personen mit den gleichen Aufgaben betraut sind, unterscheiden sich aufgrund der unterschiedlichen tarifvertraglichen, beamtenrechtlichen und personalvertretungsrechtlichen Bestimmungen bei der BA und den Kommunen erheblich.

Im Laufe des Jahres 2007 dürfte es bei den ARGEen verstärkt zu Personalproblemen kommen, weil im Sommer und Herbst 2007 viele Arbeitsverträge auslaufen. Dies ist eine Folge der Vorgabe, Befristungen auf zwei Jahre zu begrenzen. Insgesamt ist allerdings der Anteil befristet Beschäftigter bei den zKT – v.a. im Fallmanagement – deutlich höher als bei den ARGEen (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 146 und 154). Dies wirkt sich jedoch weniger problematisch als bei den ARGEen aus, da die Befristungspraxis bei den zKT in dem Sinne flexibler ist, dass die Laufzeit der befristeten Verträge eine höhere Variation aufweist.

Was die beruflichen Vorerfahrungen des Personals angeht, weisen – wie zu erwarten war – die zugelassenen kommunalen Träger mit 59% im Vergleich zu ARGEen (36%) einen höheren Anteil an Mitarbeitern/innen mit Erfahrungen im Bereich soziale Beratung und Betreuung auf. Bei den Erfahrungen auf dem Feld Vermittlung in den Arbeitsmarkt liegen dagegen die ARGEen erwartungsgemäß vorne (41% zu 34%) (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 106). In den ARGEen werden insbesondere die beiden Funktionsbereiche Eingangszone (73%) sowie Markt und Integration (65%) mit Personal der Agentur für Arbeit besetzt, während bei der materiellen Leistungsbearbeitung und beim Fallmanagement die kommunale Seite stärker vertreten ist (knapp die Hälfte der Beschäftigten). Bei den zKT hingegen sind die Bereiche Eingangszone und Fallmanagement zu vier Fünfteln mit Beschäftigten besetzt, die ursprünglich aus der Kommune stammen, und in den Bereichen Leistungssachbearbeitung und Arbeitsvermittlung sind sie jeweils mit zwei Drittel der Stellen vertreten (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 147).

In der Gesamtschau unterscheiden sich die Kundenbetreuungsintensitäten zwischen ARGEen und zugelassenen kommunalen Trägern nicht. In den zKT ist etwas mehr Personal unmittelbar mit Eingliederungsleistungen befasst und deren Mitarbeiter/innen haben vor allem Vorerfahrungen in den Bereichen soziale Beratung und Betreuung, wohingegen die Mitarbeiter/innen in den ARGEen auf größere Erfahrungen im Bereich der Arbeitsmarktintegration zurückgreifen können. Die zKT haben sich zudem mit Integrationsfachkräften, d.h. mit speziell für die Vermittlung geschultem Personal, verstärkt. Ein Problem stellen in den ARGEen die eingeschränkten dienstrechtlichen Befugnisse der Leitung sowie die sich ab 2007 verschärfende personelle Situation aufgrund der Vorgaben zur Befristung von Arbeitsverhältnissen dar. Zusammengenommen können die personelle Ausstattung sowie vor allem die Kontinuität der Beschäftigungsverhältnisse in den zKT als etwas günstiger als die in den ARGEen bewertet werden.

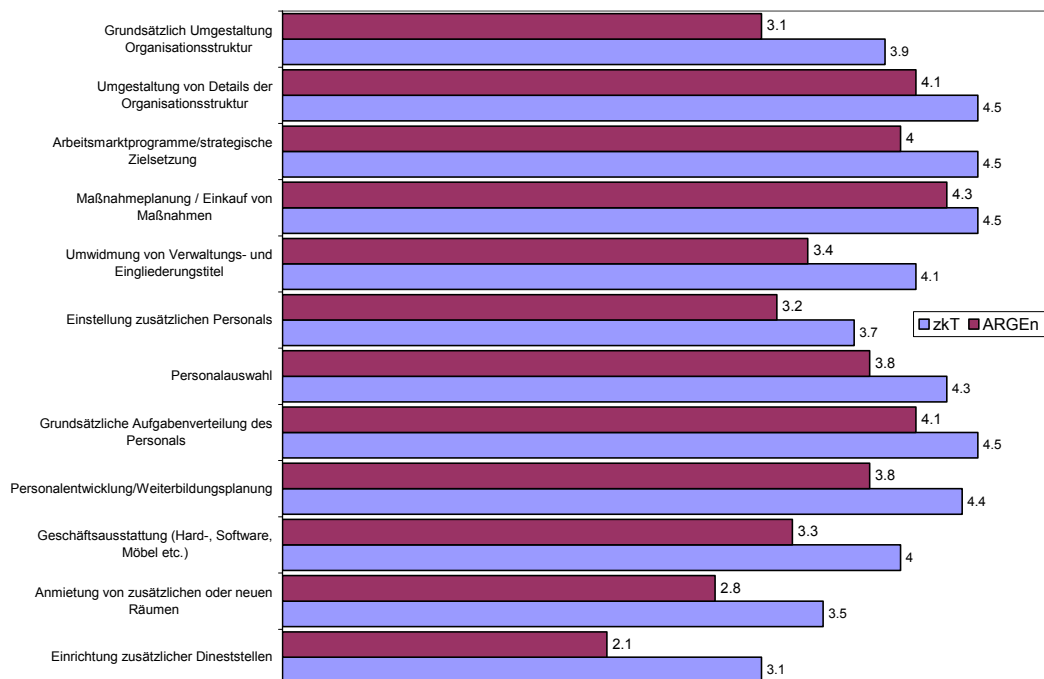
4.2.4 Finanz-, Sachmittel- und EDV-Ausstattung sowie Entscheidungsspielräume

Im Bereich der Finanzen und Sachmittel ist festzustellen, dass ARGEen bzw. deren Geschäftsführer/innen geringere Entscheidungsspielräume haben als ihre Kollegen und Kolleginnen in den zKT. So sind die Entscheidungskompetenzen der ARGE-Geschäftsführer/innen hinsichtlich der Umwidmungen zwischen Eingliederungs- und Verwaltungstitel spürbar eingeschränkter als jene der Leitungspersonen in den zKT (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 143f). Zudem müssen ARGEen häufig pauschale Over-

headkosten für Leistungen der Agentur für Arbeit begleichen und dort auch obligatorische Dienstleistungen einkaufen (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 41).

Hinsichtlich der Frage der grundsätzlichen Umgestaltung der Organisationsstruktur haben die Leitungen der zKT mehr Handlungsfreiheit als die ARGE-Leitungen. Auch was die Entscheidungskompetenzen der ARGE-Geschäftsführer/innen hinsichtlich der Einrichtung zusätzlicher Dienststellen betrifft, sind diese geringer als jene der Leitungspersonen in den zKT (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S.143f).

Abbildung 9: Entscheidungskompetenzen der SGB II-Leitungen im Jahr 2006



Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 144. Eigene Darstellung. Bei den angegebenen Werten handelt es sich um den Mittelwert der Antworten auf einer Skala von 1 (sehr gering) bis 5 (sehr groß).

Die ARGEn haben zwischenzeitlich – wenn auch zögerlich – die vorgeschriebene Einigungsstelle²³ eingerichtet. Dagegen sehen viele zKT bis heute nicht die Notwendigkeit, eine solche Stelle einzurichten. Allerdings werden die Einigungsstellen bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung nur sehr selten einberufen (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 313ff).

Die Verfügbarkeit von EDV-Systemen und der Datenfluss war zu Beginn der Umsetzung des SGB II in allen Formen der Aufgabenwahrnehmung eines der zentralen Organisationsprobleme. Diese Situation hat sich bis heute zwar verbessert, es bestehen jedoch nach wie vor Schwierigkeiten und Defizite. Dabei ist zwischen solchen zu unterscheiden, die für die praktische und effektive Umsetzung vor Ort durch die jeweiligen Grundsicherungsstellen von

²³ Die gemeinsame Einigungsstelle hat nach § 45 SGB II die Aufgabe bei Streitigkeiten über die Erwerbsfähigkeit oder Hilfebedürftigkeit einer Person eine Einigung herbeizuführen.

Bedeutung sind, und solchen, die ein bundesweites Monitoring der Umsetzung und der Erfolge des SGB II ermöglichen.

Bezüglich der EDV-Systeme und der Datenverfügbarkeit vor Ort ist festzustellen, dass – nach den Ergebnissen der Fallstudien von Untersuchungsfeld 2 in 154 regionalen Einheiten – diese Schwierigkeiten in den ARGEn ausgeprägter sind als in zkT. ARGEn haben im operativen Geschäft größere Probleme mit Software und IT-Strukturen (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 155ff und 161). Die Probleme bei den ARGEn erfordern *ad hoc* Lösungen, die wiederum zu Folgeproblemen führen und meist zusätzliche Personalressourcen binden. Die zkT zeigen sich hier flexibler, wobei deren technische Ansprüche und Anforderungen an Daten jedoch vergleichsweise geringer sind als in ARGEn (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 155ff). Ein erheblicher Teil der Probleme bei den ARGEn resultiert aus der Einbindung in das BA-System, das zur Folge hat, dass ARGEn eine wesentlich größere Zahl an Kennziffern etc. liefern müssen. Dies hat andererseits den positiven Effekt, dass bundesweit für dieses Modell der Aufgabenwahrnehmung mehr und vollständigere Daten verfügbar sind, wohingegen (vgl. hierzu unten) die Datenlage zu den Entwicklungen in den zkT noch eingeschränkt ist. Datenprobleme bei den Zulieferungen der zkT zur Gesamtstatistik zum SGB II resultieren auch daher, dass dort die Variation bei der Software-Ausstattung deutlich größer ist, wohingegen für die ARGEn die BA die Fachanwendungen zentral bereitstellt (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 155ff und 161).

Der Aufbau eines funktionierenden Datenaustauschsystems zur Datenlieferung der nicht an das BA-Datensystem angeschlossenen zugelassenen kommunalen Träger gemäß § 51b SGB II an die Bundesagentur für Arbeit stellte alle Beteiligten vor große Herausforderungen. Bereits im Sommer 2004 wurde deswegen zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und der Bundesagentur für Arbeit vereinbart, basierend auf dem Statistikkonzept der BA eine Datenschnittstelle (XSozial) zu erarbeiten, die es den kommunalen Trägern ermöglichen sollte, den ab dem 01.01.2005 bestehenden Datenlieferungsverpflichtungen nachzukommen. Hierzu wurde ein Arbeitskreis, bestehend aus Vertreter/innen der BA-Statistik, den Bundesländern und den für die Kommunen tätigen Software-Firmen, gebildet, der bereits im Oktober 2004 die erste Version von „XSozial-BA-SGB II“ vorlegte, über die ab 01.01.2005 Daten aus den zkT geliefert wurden.

Allerdings war es aufgrund diverser Einzelprobleme, die hier nicht weiter ausgeführt werden sollen, nicht möglich, bereits ab Anfang 2005 alle in XSozial festgelegten 13 Datenmodule zu bedienen. Daher waren sowohl Füllgrad als auch Plausibilität der ersten Monatslieferungen aus den zkT eher gering. Sie konnten erst sukzessive verbessert werden, sodass konstatiert werden muss, dass für das erste Jahr der SGB II-Umsetzung grundsätzlich keine vollständigen und belastbaren personen- und bedarfsgemeinschaftsbezogenen Individualdaten aus den zkT verfügbar sind, die denen der ARGEn vergleichbar sind. Dies ist insbesondere dem Umstand geschuldet, dass sich die kommunalen Träger zunächst – erfolgreich – um die Zahlbarmachung der SGB II-Leistungen auf Grundlage ihrer erprobten Software zur Gewährung der Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem BSHG bemühten. Die statistischen

Anforderungen der Bundesagentur konnten erst nachrangig bedient werden (vgl. Brülle 2006, S. 15f).

Erst 2006 konnte die Validität der Datenlieferungen über XSozial merklich verbessert werden. So lagen zum November 2006 aus allen 69 zKT Datenlieferungen zur Leistungsgewährung vor, von denen 65 seitens der BA-Statistik als plausibel eingestuft wurden. Daten über Fördermaßnahmen konnten im November 2006 von 62 zKT geliefert werden, von denen die BA-Statistik allerdings nur 46 als „extern plausibel“ bewertete.²⁴ „Plausibel historisierte“ Daten, d.h. Daten, die innerhalb von drei Monaten korrigiert werden können und erst dann als endgültig betrachtet werden, liegen erst ab März 2006 für lediglich sechs zugelassene kommunale Träger vor (vgl. Quartalsbericht Untersuchungsfeld 1 vom Juli 2007, S. 6).

Die Bundesagentur für Arbeit und die Grundsicherungsstellen benötigten gut anderthalb Jahre, um ein weitgehend belastbares Informationssystem zur zahlenmäßigen Entwicklung der Grundsicherungen in den Kreisen mit zugelassenen kommunalen Trägern – zumindest für einige zentrale Eckwerte – zu etablieren. Angesichts der vielfältigen administrativen, organisatorisch-datentechnischen und nicht zuletzt inhaltlichen Abstimmungsprobleme zwischen Bundes- und Kommunalinteressen ist diese Zeitspanne zwar als durchaus plausibel anzusehen, hat jedoch die Sammlung wichtiger Informationen erschwert.

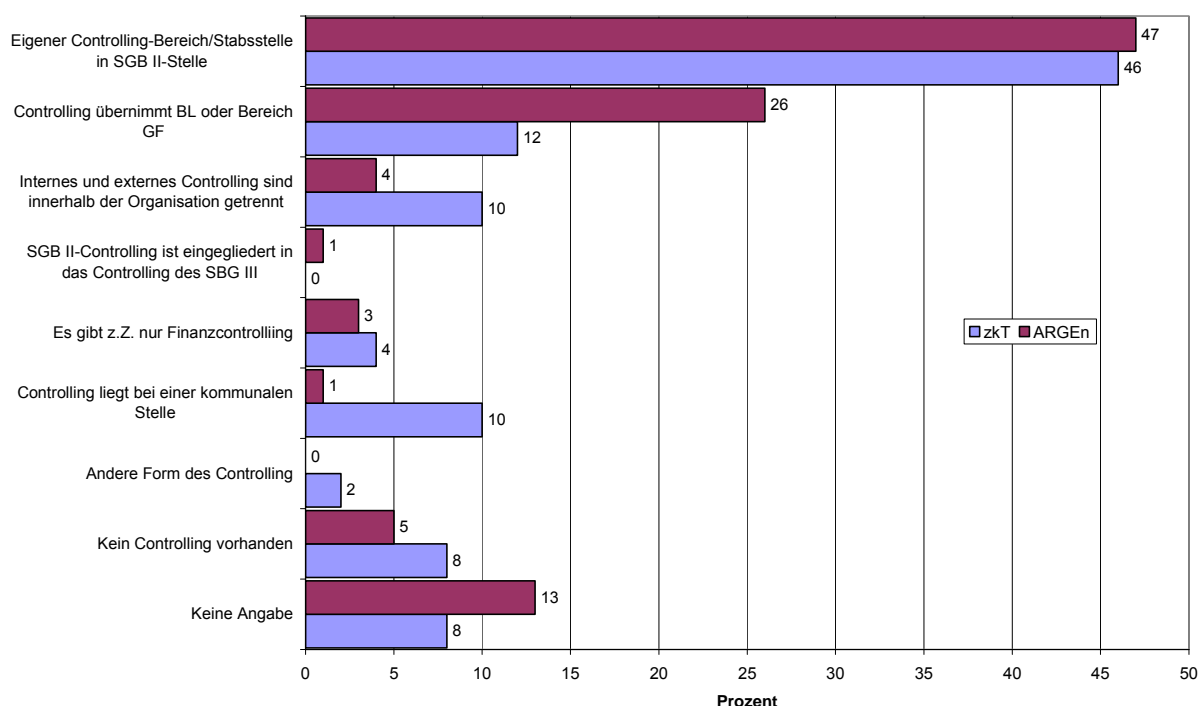
Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die Softwareanwendungen hinsichtlich Integrations- und Leistungserfassung noch im Aufbau und noch nicht voll befriedigend sind. Vor allem die ARGE n bemängeln, dass die Programme nur bedingt für die Arbeit vor Ort geeignet wären. Bei den zKT sind solche internen Schwierigkeiten weniger stark ausgeprägt, dafür ist aber die Lieferung von Daten für das bundesweite Monitoring noch verbesserungsbedürftig.²⁵

4.2.5 Internes Controlling der Grundsicherungsstellen

Die Softwaresituation bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die Bereiche Controlling und Steuerung. Zunächst ist festzuhalten, dass bisher – so die Ergebnisse aus 146 Fallstudien des Untersuchungsfeldes 2 – in beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung weniger als 10% der Einheiten nicht über ein Controlling verfügen (ARGE n 5%, zKT 8%). Die meisten Grundsicherungsstellen haben sich eine eigene Zuständigkeit für das Controlling geschaffen. 47% der ARGE n haben eine eigene Controllingeinheit eingerichtet, weitere rund 26% haben die Controllingaufgabe bei der Geschäftsführung oder den Bereichsleitungen angesiedelt (vgl. **Abbildung 10**). Bei den zKT beträgt der entsprechende Anteil für ein gesondertes Controlling 46%, bei 22% ist dieses bei der Geschäftsführung angesiedelt. In 10% der Fälle nimmt der Kreis diese Aufgabe wahr.

²⁴ Vgl. Jan Korn: Datenlage der zugelassenen kommunalen Träger. Vortragsfolien zum Referat, gehalten auf der „Fachtagung des Vereins Beschäftigungspolitik: kommunal e.V. „Steuerung im SGB II – im Spannungsfeld von Bund, Kommunen und Fachpraxis“ am 11.-12.12.2006 in Frankfurt/Main (Offenbach). (http://www.sgb-ii.net/portal/tagung_bpk/0_frankfurt/ffm_doku.pdf/ view).

²⁵ Beim Deutschen Landkreistag wird zwar ein Kennzahlensystem für zKT geführt, dessen Daten sind allerdings nur bedingt mit denen des BA-Systems für ARGE n vergleichbar.

Abbildung 10: Organisation des Controllings bei den SGB II-Stellen

Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 163. Eigene Darstellung.

Das ARGE-Controlling steht überwiegend in engem Austausch zum BA-Controlling, während ein Fünftel der zkt ihr Controlling mit dem Controlling des Kreises verknüpft hat. Bei beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung orientiert sich das Controlling in erster Linie an Integrationsziffern. ARGEn orientieren sich darüber hinaus deutlich klarer an Bundeszielen. Bei zkt ist das Controlling stärker auf interne Prozessoptimierungen bezogen (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 162ff). Bei ARGEn wird das Controlling häufiger durch eine nicht ausreichende Datenbasis für ein steuerungsrelevantes Controlling erschwert; was teilweise auch damit zusammenhängt, dass die Daten zwar prinzipiell verfügbar sind, aber die (personellen) Ressourcen für eine standortspezifische Auswertung fehlen. Die zkt können hingegen flexibler mit den vorhandenen dezentralen Software-Lösungen umgehen (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 162ff).

Insgesamt gesehen verfügen beide Modelle der Aufgabenwahrnehmung zwischenzeitlich weitgehend über Controllingstrukturen, eine Beschränkung auf ein rein finanzielles Controlling gibt es nur in sehr wenigen Einheiten. Obwohl die zkt-Geschäftsführungen mit der Funktionsfähigkeit der Controllingsysteme tendenziell zufriedener sind, besteht in beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung hier noch Handlungsbedarf.

Hinzuweisen ist auch auf den Umstand, dass teilweise zkt-Geschäftsführungen angemerkt haben, sie würden Daten an die BA liefern, die dort neu aufbereitet werden und nicht mehr mit den übermittelten Ursprungswerten übereinstimmen würden. Diese Probleme bestanden – wie oben bereits detailliert erläutert wurde – vor allem in den beiden ersten Jahren der Umsetzung des SGB II, da die zkt zum Teil Daten geliefert haben, die nach den Plausibilitätschecks bei der BA als nicht aussagefähig bewertet wurden. Zurückzuführen war

dies sowohl auf Anlaufschwierigkeiten als auch auf die bei ARGE n und zKT eingesetzten unterschiedlichen Softwaresysteme sowie auf differierende Zuordnungsverfahren.

4.2.6 Räumliche Ansiedlung und Anlaufstellen

Die meisten regionalen Einheiten – unabhängig ob ARGE n oder zKT – haben für ihre Kunden/innen dezentrale Lösungen entwickelt. 62% der ARGE n und 77% der zKT haben mindestens zwei Geschäftsstellen. Bei der Größenklasse zwei bis fünf Geschäftsstellen sind die Unterschiede geringer (51% ARGE n bzw. 46% zKT). Hingegen haben zKT häufiger sechs und mehr Geschäftsstellen (31%), während dies nur bei 11% der ARGE n der Fall ist (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, Tabellenband). Die hohe Zahl an Geschäftsstellen in einem Teil der zKT hängt damit zusammen, dass hier die ursprüngliche Sozialamtsstruktur – z.B. auch bei Delegationsgemeinden – übernommen wurde. Die ARGE n sind häufig getrennt von der Agentur für Arbeit als eigenständige Einheit angesiedelt (44%), gefolgt von der Organisationsform der Ansiedlung bei der Agentur (37%). Die restlichen Formen inkl. der Mischformen sind von nachrangiger Bedeutung.

Bei der Verteilung der Aufgaben bei zKT dominiert der Typus „alles in der kommunalen Verwaltung des SGB II-Trägers“ (49%). Von geringer Bedeutung sind die Mischformen von innerhalb der Verwaltungen und in Kreisgemeinden (15%) sowie innerhalb der Verwaltung, ggf. in Kreisgemeinden in Kombination mit Lösungen außerhalb der Verwaltung, wie z.B. Eigenbetrieben (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 132f und 139). Keine Rolle spielt die Form der Aufgabenwahrnehmung bei der Frage, welche Kompetenzen den einzelnen Standorten zugestanden werden (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 204).

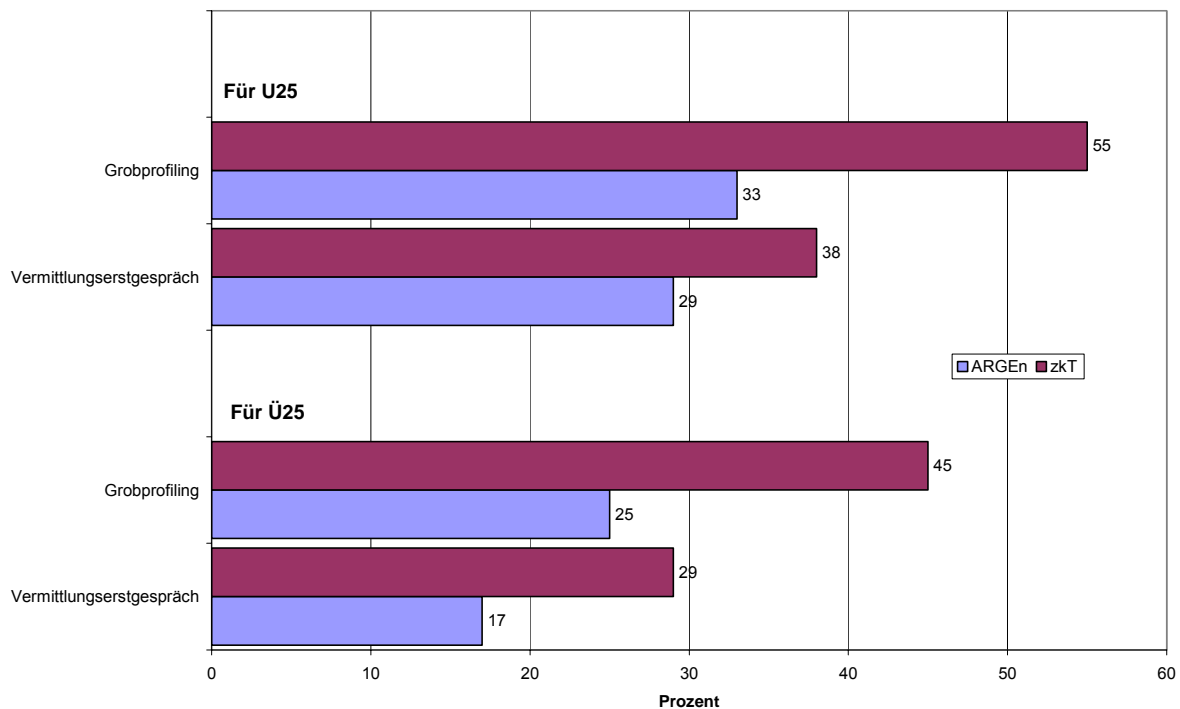
4.3 Der Leistungserbringungsprozess

4.3.1 Zugangssteuerung und Kundenstrommanagement

Die beiden Modelle unterscheiden sich bei der Zugangssteuerung und dem Kundenstrommanagement spürbar. Die Zugangssteuerung erfolgt bei fast allen ARGE n über eine Eingangszone, während bei den zugelassenen kommunalen Trägern der Weg über die Leistungssachbearbeitung die häufigste Steuerungsform ist (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 204). Auch die Strategie der beiden Modelle, inwieweit beim Erstkontakt bereits Erstgespräche und ein Grobprofiling durchgeführt werden, variiert merklich. So werden im Zusammenhang mit der Erstvorsprache Grobprofiling und Erstgespräch zu vermittlungsrelevanten Fragestellungen bei zugelassenen kommunalen Trägern häufiger durchgeführt als bei den ARGE n (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 96f). Generell werden diese Instrumente nach Angaben der befragten Geschäftsführer/innen bei beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung für Personen unter 25 Jahren (U25) häufiger eingesetzt als für Kunden/innen über 25 (Ü25):

- Bei U25 Kunden/innen führen 55% der zKT ein Grobprofiling durch und 33% der ARGEn. Ein Vermittlungserstgespräch erfolgt bei 38% der zKT und 29% der ARGEn.
- Bei Ü25 Kunden/innen führen 45% der zKT ein Grobprofiling durch und 25% der ARGEn. Ein Vermittlungserstgespräch erfolgt bei 29% der zKT und 17% der ARGEn.

Abbildung 11: Verfahrensweisen der SGB II-Stellen beim Erstkontakt



Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 96. Eigene Darstellung.

Der Anteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die von den Grundsicherungsstellen als nur sehr eingeschränkt in den ersten Arbeitsmarkt vermittelbar eingeschätzt werden, beträgt etwas mehr als ein Drittel. Daher stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang die Stellen der Grundsicherung eine Segmentierung der Hilfebedürftigen vornehmen. Dabei ist zunächst festzustellen, dass die Mehrheit aller Grundsicherungsstellen eine Segmentierung nach der Arbeitsmarktnähe vornimmt, wobei diese Praxis bei den zKT mit einem Anteil von 85% ausgeprägter ist als bei den ARGEn mit einem Anteil von 63% (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 61). ARGEn, die eine Segmentierung nach Arbeitsmarktnähe für Ü25-Kunden/innen praktizieren, orientieren sich stark am Betreuungsstufenkonzept der BA (55%) bzw. an den Einstufungskriterien der BA für den SGB III-Bereich (36%), während zKT überwiegend (86%) einer eigenen Einteilung folgen (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 65).

Hinsichtlich der Betreuungsrelation, also der Anzahl der Kunden/innen zur Zahl der Mitarbeiter/innen (in Vollzeitäquivalenten), waren Ende 2006 zwischen zKT und ARGEn – gemessen am Median – keine nennenswerten Unterschiede festzustellen. Die Betreuungsrelation betrug 1:73 (ARGEn) zu 1:72 (zKT). Im Hinblick auf das Betreuungsverhältnis

bezogen auf die Mitarbeiter/innen, die mit Eingliederungsleistungen befasst sind, stellt sich die Situation – wieder gemessen am Median – in den zkT mit einem Wert von 1:167 etwas besser dar als in den ARGEen, wo diese Relation 1:175 betragen hat (Mittelwerte: 162 zu 198), d.h. bei insgesamt gleichem Gesamtpersonaleinsatz sind in den zkT tendenziell mehr Personen unmittelbar mit Eingliederungsaufgaben befasst.

Tabelle 12: Durchschnittliche Betreuungsrelation nach Modell der Aufgabenwahrnehmung

Modell der Aufgabenwahrnehmung	Messgröße	2005	2006
ARGEen	Mittelwert	209	198
	Median	212	175
zkT	Mittelwert	172	162
	Median	176	167
gAw	Mittelwert	204	205
	Median	210	189
Insgesamt	Mittelwert	202	192
	Median	206	175

* Anzahl eHb pro Mitarbeiter/in in Vollzeitäquivalenten im Bereich Eingliederungsleistungen/Fallmanagement. Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 91. Eigene Darstellung.

Keine nennenswerten Unterschiede gibt es hinsichtlich der Dauer des Erstgesprächs zu vermittlungsrelevanten Fragestellungen und der Zahl der Gespräche zur Vorbereitung einer Eingliederungsvereinbarung sowie des Anteils an Personen, mit denen eine solche Vereinbarung geschlossen wurde (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 98ff und 104). Allerdings gibt es deutliche Abweichungen, was die Betreuung innerhalb der ersten zwei Wochen seit Betreuungsbeginn betrifft:

- Bei ARGEen wurden mit 61% der U25-Kunden/innen und mit 78% der Ü25-Kunden/innen Erstgespräche zu vermittlungsrelevanten Fragestellungen geführt.
- Die zkT erreichen in diesem Zeitraum 37% der U25 bzw. 49% der Ü25-Kunden/innen (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 99).

4.3.2 Betreuung Jugendlicher und junger Erwachsener

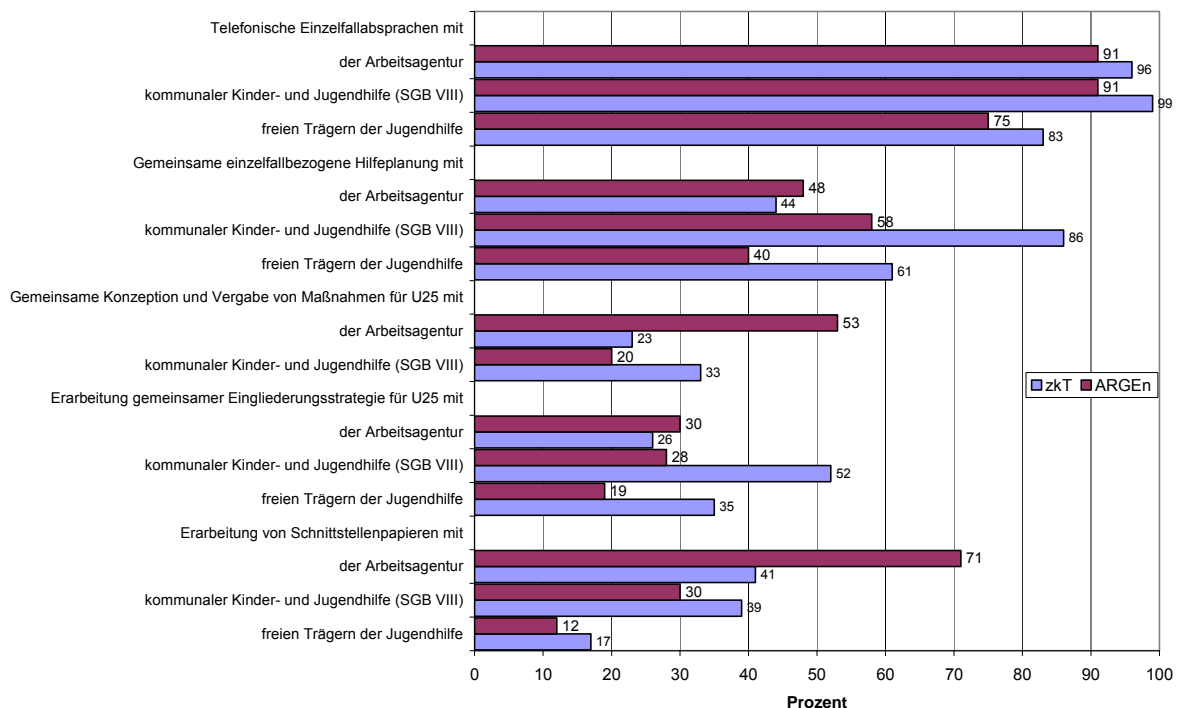
Das SGB II sieht eine besonders intensive Betreuung Jugendlicher und junger Erwachsener (U25) vor. Beratung, Aktivierung, Vermittlung und Ausbildung genießen für diese Personen eine hohe Priorität. Die überwiegende Mehrheit der Grundsicherungsstellen trägt dieser Forderung dadurch Rechnung, dass für diesen Personenkreis eine separate Betreuung vorgesehen ist. Dies ist bei 98% der ARGEen sowie bei 78% der zkT der Fall. Dabei ist der Spezialisierungsgrad der ARGEen höher. Bei separater Betreuung setzen ARGEen stärker auf spezielle Mitarbeiter/innen (44% bei Mehrfachnennungen bei der Art der separaten Betreuung) als zkT (17%) (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 47).

Bei der Gruppe der U25 besteht darüber hinaus eine Schnittstellenproblematik. Hierbei handelt es sich in erster Linie um die Frage der Ausbildungsvermittlung. Überraschend ist, dass sowohl die zkT als auch die ARGEn hier von der Möglichkeit der Aufgabenrückübertragung an die Agenturen für Arbeit mehrheitlich keinen Gebrauch machen: Nur 45% der ARGEn und 26% der zkT haben die Ausbildungsvermittlung ganz oder teilweise an die BA rückübertragen. Dabei handelt es sich bei 29% der ARGEn und bei 6% der zugelassenen kommunalen Träger um eine vollständige Rückübertragung. (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 48)

Eine erfolgreiche Umsetzung des SGB II erfordert von den Grundsicherungsstellen eine Vernetzung und Kooperation mit anderen staatlichen Einrichtungen – z.B. Jugendämtern – aber auch mit Bildungs- und Beschäftigungsträgern sowie mit Organisationen, die Schuldner- oder Sucht- und Drogenberatung etc. durchführen. Hinsichtlich der Kooperationspartner, -formen und -intensitäten im Bereich U25 ist zu erkennen, dass die beiden Modelle der Aufgabenwahrnehmung jeweils besonders oft mit solchen Trägern/Organisationen und auf den Gebieten kooperieren, in denen bereits vor Einführung des SGB II Kontakte bestanden haben (vgl. **Abbildung 12**). Im Einzelnen:

- zkT nehmen mit 83% häufiger telefonische Einzelfallabsprachen mit Trägern der freien Jugendhilfe vor als ARGEn (75%).
- Eine gemeinsame einzelfallbezogene Hilfeplanung mit der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) ist bei zkT ebenfalls häufiger anzutreffen (86%) als bei ARGEn (58%). Gleiches gilt für diese Art der Planung mit freien Trägern der Jugendhilfe (61% der zkT, 40% der ARGEn).
- Die gemeinsame Konzeption und Vergabe von Maßnahmen für Jugendliche mit der Agentur für Arbeit (SGB III) wird von ARGEn (53%) häufiger praktiziert als von zkT (23%).

Abbildung 12: Kooperation an den Schnittstellen für U25-Kunden/innen



Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 49. Eigene Darstellung.

- Umgekehrt sieht es an der Schnittstelle zur kommunalen Kinder- und Jugendhilfe aus, an der 20% der ARGE, aber 33% der zkt in dieser Art und Weise kooperieren.
- Die Erarbeitung einer gemeinsamen Eingliederungsstrategie in Kooperation mit der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe wird von ARGE seltener vorgenommen (28%) als von zkt (52%). Ein ähnliches Bild ergibt sich im Verhältnis zu den Trägern der freien Jugendhilfe (19% der ARGE, 35% der zkt).
- Die Erarbeitung von Schnittstellenpapieren zusammen mit der Agentur für Arbeit ist bei ARGE dagegen öfter anzutreffen als bei zkt (71% gegenüber 41%). Dafür gibt es bei den ARGE seltener Schnittstellenpapiere mit der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe als bei den zkt (30% bzw. 39%).

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass die zugelassenen kommunalen Träger bei der Zielgruppe U25 besonders stark mit der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe sowie mit Trägern der freien Jugendhilfe kooperieren, wohingegen die ARGE vor allem zusammen mit den Agenturen für Arbeit Konzeptionen zur inhaltlichen Gestaltung von Fördermaßnahmen für Jugendliche entwickeln und auch eine systematische Planung und Kooperation an dieser Schnittstelle betreiben.

4.3.3 Kooperation und Schnittstellen

Bei den Kooperationen, die nicht in erster Linie auf U25, sondern auf alle Hilfebedürftigen und dort v.a. auf die Gruppe der Ü25 ausgerichtet sind, ist eine eindeutig stärkere Vernetzung der zkt festzustellen. Dies betrifft einerseits die Zusammenarbeit mit der regionalen Wirtschaftsförderung, die in aller Regel zur kreisfreien Stadt oder dem Kreis gehört und somit der kommunalen Seite zuzurechnen ist, und andererseits die Kooperation im Bereich der sozial integrativen Leistungen (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 58f und 111ff):

- Zugelassene kommunale Träger arbeiten zu 91% mit der kommunalen Wirtschaftsförderung zusammen, ARGEn zu 67%. Diese enge Zusammenarbeit zwischen zKT und Wirtschaftsförderung ersetzt zum Teil (vgl. dazu unten) auch die Kooperation mit der Arbeitsagentur bei der Stellenakquisition.
- Bei den sozialintegrativen Leistungen wird die Schuldnerberatung in zKT überdurchschnittlich häufig von freien Trägern durchgeführt (67% der zKT, 59% bei den ARGEn). Nur etwa 28% der ARGEn, aber 84% der zKT waren an der Angebotsplanung im Rahmen der Schuldnerberatung beteiligt. Bei der Erstellung bzw. Weiterentwicklung der Eingliederungsvereinbarungen berücksichtigen 36% der ARGEn und 54% der zKT die Ergebnisse der Schuldnerberatung. Regelmäßige Abstimmungen zwischen Beschäftigten des Bereichs Eingliederungsleistungen und der Schuldnerberatung gibt es in gut der Hälfte aller ARGEn (54%), aber bei zwei Dritteln der zKT (67%).
- Bei der Sucht- und Drogenberatung übertragen zKT die operative Durchführung häufiger an freie Träger als ARGEn (80% der zKT, 62% der ARGEn). Auch bei der Sucht- und Drogenberatung werden zKT häufiger in die Angebotsplanung eingebunden (65% der zKT, 21% der ARGEn). Regelmäßige Abstimmungen zwischen Mitarbeiter/innen des Bereichs Eingliederungsleistungen sowie der Sucht- und Drogenberatung finden bei zKT häufiger statt (66% bei zKT, 55% bei ARGEn).

Die Kapazitäten sowohl für Schuldner- als auch Sucht- und Drogenberatung werden von den zkt im Durchschnitt günstiger eingeschätzt als von ARGen (Angaben für gut oder sehr gut):

- Schuldnerberatung: zKT 54%, ARGE n 38%,
- Sucht- und Drogenberatung: zKT 70%, ARGE n 42%.

Auch bei der Kinderbetreuung gibt es Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 126ff):

- Bei der Kinderbetreuung, deren Kapazitäten in zkt eher besser eingeschätzt werden, werden von den zkt zum Teil auch – nach Angaben der befragten Grundsicherungsstellen – mehr spezielle Angebote für erwerbsfähige Hilfebedürftige vorgehalten als von ARGE_n.

- Mitarbeiter/innen in zKT bemühen sich nach eigenen Angaben zudem eher selbst um die Sicherstellung der Kinderbetreuung, während ARGEen eher an zuständige Stellen verweisen.

Nur selten ist bei beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung eine vollständige Beauftragung Dritter mit allen Eingliederungsleistungen zu beobachten. Der Anteil an zKT, welche die Betreuung vollständig abgegeben haben, ist etwas geringer (10% bei unter 25-jährigen, 9% bei über 25-jährigen) als bei ARGEen (13% bei unter 25-jährigen, 14% bei über 25-jährigen) (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 60).

Die zugelassenen kommunalen Träger nutzen somit die Kooperationsmöglichkeiten, die sich institutionell ergeben (Wirtschaftsförderung, Kinderbetreuung etc.) und solche, die sie zu Zeiten der Sozialhilfe aufgebaut haben, weiterhin intensiv, vor allem bei den sozial integrativen Leistungen. ARGEen haben hier noch einen gewissen Nachholbedarf. Allerdings dürfen diese Befunde nicht überinterpretiert werden, sie beschreiben in erster Linie Konzepte und Strukturen – und zwar aus Sicht der Grundsicherungsstellen selbst – und nicht deren reale Auswirkungen auf die Hilfebedürftigen. Die in **Kapitel 6** dargestellte Sichtweise der Hilfebedürftigen relativieren die hier dargestellten Befunde zum Teil deutlich.

4.3.4 Stellenakquisition, Arbeitgeberservice und Vermittlung

Eine erfolgreiche Vermittlung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den 1. Arbeitsmarkt ist ohne intensive Arbeitgeberkontakte nur sehr schwer vorstellbar. Für ARGEen wie zKT stellt sich hier ein besonderes Schnittstellenproblem. Entweder sie kooperieren mit den Agenturen für Arbeit oder sie versuchen, selbst einen Pool an offenen Stellen zu akquirieren. Wie zu erwarten war, kooperieren die ARGEen bei Vermittlung, Stellenakquisition und Arbeitgeberbetreuung besonders häufig mit den Agenturen: Fast drei Viertel (73%) haben einen gemeinsamen Arbeitgeberservice mit der Arbeitsagentur eingerichtet.

Auch war zu erwarten, dass die zugelassenen kommunalen Träger an dieser Schnittstelle autonomer agieren würden. Es überrascht jedoch die Intensität der Eigenbemühungen: 91% haben eine eigene Arbeitgeberbetreuung aufgebaut und arbeiten selten bei der Arbeitgeberbetreuung mit der Agentur zusammen (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 50ff; Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 195ff und 303ff). Dies hat auch zur Folge, dass bei den zugelassenen kommunalen Trägern ein höherer Anteil des Personals im Arbeitgeberservice tätig ist (4,5%) als bei den ARGEen (2,4%) (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 51).

Wenn eine Kooperation in Form eines gemeinsamen Arbeitgeberservice von ARGE und Arbeitsagentur(en) vorliegt (bei drei Vierteln der ARGEen), wird von dieser Kooperationsstelle allerdings praktisch keine bewerberorientierte Vermittlung vorgenommen. Für Bewerber/innen mit stärkerem Unterstützungsbedarf stehen deshalb weniger Ressourcen zur Verfügung als bei der getrennten Arbeitgeberbetreuung, die von zKT favorisiert wird. Eigenständige Arbeitgeberservices können deutlich besser bewerber- und stellenorientiertes Vorgehen kombinieren und aufeinander abstimmen. Die von zKT überwiegend praktizierte eigenständige Arbeitgeberbetreuung führt andererseits zu Doppelstrukturen in der Adminis-

tration und zu Doppelansprachen von Arbeitgebern (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 310).

Während 75% der ARGE n die „Handlungsprogramme Arbeitgeber“ der Bundesagentur für Arbeit bis Ende 2006 vollständig umsetzten, taten dies lediglich 3% der zugelassenen kommunalen Träger. 14% der ARGE n und 91% der zKT haben eigene Kriterien für den Arbeitgeberservice entwickelt. Die restlichen Einheiten haben das BA-Handlungsprogramm an ihre spezifischen Bedürfnisse angepasst (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 54).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass an der Schnittstelle „Arbeitgeber des 1. Arbeitsmarktes“ die überwiegende Mehrzahl der ARGE n mit den Agenturen für Arbeit kooperiert. Hierbei besteht die Gefahr, dass die bewerberorientierte Vermittlung vernachlässigt wird. Daher ist diese Aufgabe doch *de facto* wieder bei der ARGE angesiedelt und führt dort zu Kapazitätsproblemen. Die zKT hingegen versuchen einen eigenen Stellenpool aufzubauen, in dem sie Arbeitgeber direkt ansprechen, und haben die Vermittlung von Anfang an als eigene Aufgabe verstanden. Allerdings kann dies bei Arbeitgebern wegen Doppelansprachen zu Irritationen führen und zudem sind die Möglichkeiten der überregionalen Vermittlung eingeschränkt.

4.3.5 Bewertung der Umsetzung an Schnittstellen sowie der EDV durch die Grundsicherungsstellen zum 31.01.2006

Die Vorbereitungszeit für die Umsetzung des SGB II ab dem 01.01.2005 für die Grundsicherungsstellen vor Ort war extrem kurz. Zwischen der Einigung im Vermittlungsausschuss am 30.06.2004 bis zum 01.01.2005 mussten sich die Verantwortlichen nicht nur über die Form der Aufgabenwahrnehmung einigen und die grundsätzliche Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik der örtlichen Jobcenter vornehmen, sondern insbesondere auch Personal bereitstellen, weitere Personalfragen klären, Infrastruktur beschaffen und Schnittstellen zu anderen Verwaltungen ausgestalten. Das damals prophezeite Chaos bei der Leistungsgewährung ab Januar 2005 blieb zwar aufgrund großer Anstrengungen der Verantwortlichen sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jobcenter aus. Dennoch stellt sich heute, nach zwei Jahren Durchführung des SGB II, die Frage nach dem tatsächlich erreichten Stand der Umsetzung in den einzelnen Grundsicherungsstellen, gerade auch im Vergleich der verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung.

Eine wesentliche Herausforderung ist die Ausgestaltung verschiedener Schnittstellen zum SGB III, d.h. zur (örtlichen) Agentur für Arbeit. Dazu gehören die Betreuung von U25-Kunden/innen, die sogenannten Aufstocker (Personen, die ALG II beziehen und gleichzeitig erwerbstätig sind) und der Bereich Reha (arbeitsmarktpolitische Betreuung von Personen mit Behinderungen). Insgesamt wird die Schnittstellenbewältigung als gut bis befriedigend eingeschätzt. Überraschenderweise wird die Schnittstellenbewältigung bei den ARGE n – trotz enger institutioneller Verzahnung mit den Agenturen für Arbeit – bei den genannten Schnittstellen von der Leitung im Durchschnitt weniger gut eingeschätzt als von den Leitungen der

zkT: Die Vertreterinnen und Vertreter der zugelassenen kommunalen Träger geben in Bezug auf alle drei genannten Schnittstellen etwas bessere Bewertungen ab als die ARGE-Geschäftsführungen (vgl. **Tabelle 13**).

Tabelle 13: Ausgewählte Aspekte der Umsetzung des SGB II zum 31.12.2006

	ARGEn	zkT	gAw
	arithmetisches Mittel		
Funktionsfähigkeit der Integrationssoftware	3,6	2,8	2,8
Funktionsfähigkeit der Leistungssoftware	4,3	2,3	3,7
Bewältigung der Schnittstelle mit dem SGB III bei der Betreuung von U25-Kunden/innen	2,8	2,6	2,0
Bewältigung der Schnittstelle mit dem SGB III bei „Aufstockern“	2,8	2,6	1,7
Bewältigung der Schnittstelle mit dem SGB III im Bereich Reha	2,6	2,4	1,6
Zusammenarbeit von Mitarbeiter/innen aus Agentur für Arbeit und Kommune (nur ARGEn)	1,9	-	-
Kooperation der Kommune und der örtlichen Agentur für Arbeit (nur ARGEn)	3,5	-	-
Handhabung unterschiedlicher Regelungen (z.B. hins. Arbeitszeiten, Bezahlung, ...) für Mitarbeiter/innen aus Agentur für Arbeit und Kommune (nur ARGEn)	3,6	-	-

Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 147. Eigene Darstellung. Bewertung durch die Grundsicherungsstellen (Skala von 1 = sehr gut bis 5 = mangelhaft).

Seit Einführung des SGB II stand die Funktionsfähigkeit der Software ständig im Blickpunkt des Interesses. Es zeigt sich, dass die von den Grundsicherungsstellen jeweils verwendete Software von den Verantwortlichen auch nach zwei Jahren immer noch eher kritisch beurteilt wird: Die Integrationssoftware erhält von den Leitungspersonen insgesamt ein „befriedigend“, die Leistungssoftware schneidet nur mit einem „ausreichend“ ab.

Hierbei sind Unterschiede zwischen den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung zu erkennen. Sowohl die Integrations- als auch Leistungssoftware der ARGEn werden von den ARGE-Geschäftsführungen nur mit einem „ausreichend“ bewertet. Beide Software-Arten schneiden bei den SGB II-Leitungen der zugelassenen kommunalen Träger deutlich besser ab: die Integrationssoftware erhält ein „befriedigend“, die Leistungssoftware sogar ein „gut“. Agenturen im Fall getrennter Aufgabenwahrnehmung vergeben ein „befriedigend“ für die verwendete Integrations- und ein „ausreichend“ für die Leistungssoftware.

Fasst man den Stand der Umsetzung und die sich daraus ergebenden Anforderungen zusammen, ergibt sich folgender Befund für ARGEn und zkT. Bei ARGEn sind aus der Eigenwahrnehmung heraus besonders relevant: Mehr Handlungsfreiheit der Geschäftsführungen, Lösung der Software-Probleme, quantitativ bessere Personalausstattung und

besser qualifizierte Fachkräfte. Die zkT reflektieren die Qualität der Leistungsprozesse kritisch; verbesserungswürdig ist nach deren Ansicht auch die Personalausstattung (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 2, S. 170 und 176).

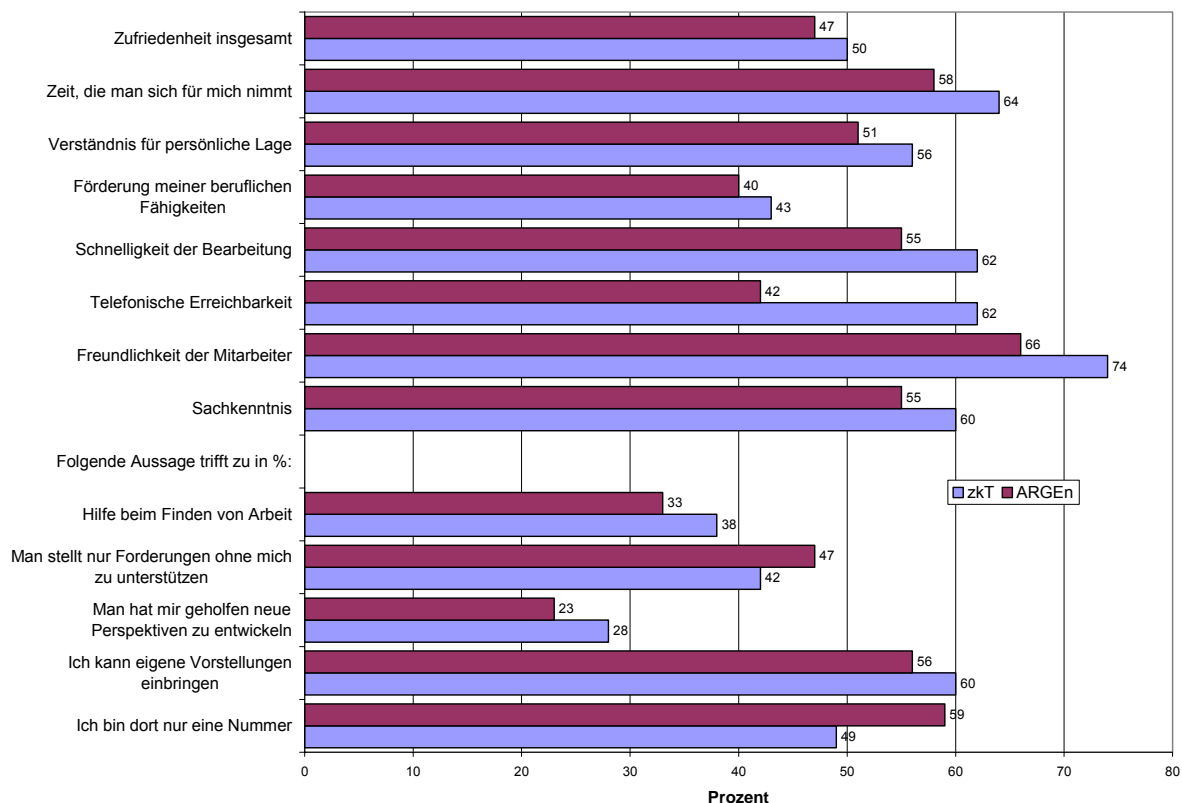
4.4 Bewertung der Organisation des Leistungserbringungsprozesses durch die Kunden und Kundinnen

Aussagen der Grundsicherungsstellen über ihre Kundenorientierung, Angebote, Kooperationen etc. sind zunächst nur eingeschränkt aussagefähig, da sie möglicherweise nur Planungen oder auch wünschenswerte Verhaltensweisen beschreiben können. Hierbei kann es durchaus zu Abweichungen zwischen der Selbsteinschätzung der Grundsicherungsstellen und den Bewertungen der Kunden und Kundinnen geben. In diesem Kapitel soll daher untersucht werden, wie sich die Zufriedenheit der Kunden/innen mit der Betreuung, der Erreichbarkeit etc. bei den beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung darstellt. In **Kapitel 6** wird dann untersucht, ob sich die von den Grundsicherungsstellen in den Vordergrund gerückten Aktivierungsstrategien mit den Erfahrungen der Betroffenen decken.

Insgesamt erreicht die Zufriedenheit der Hilfebedürftigen mit den ARGEn, zkT oder gAw nur ein relativ bescheidenes Niveau. Im Durchschnitt beträgt dies knapp 50 von maximal 100 Punkten (vgl. **Abbildung 13**). Geringfügig über den Werten für die ARGEn und gAw (jeweils 47 Punkte) liegen die zkT mit einem Wert von 50. Hätten die Befragten Schulnoten vergeben, entspräche dies gerade einmal einem „befriedigend“. Die Kunden/innen sind somit nur sehr begrenzt zufrieden mit ihrer Betreuung, und zwar unabhängig davon, ob es sich um das Modell der ARGEn, zkT oder gAw handelt.

Das eher durchwachsene Urteil der Kunden/innen geht – bei allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung – darauf zurück, dass Hilfen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz oder die Unterstützung bei der Entwicklung von Perspektiven aus Sicht der Betroffenen eher unterbleiben. Darüber hinaus wünschen die Kunden/innen auch eine bessere Förderung ihrer beruflichen Fähigkeiten.

Abbildung 13: Zufriedenheit der Kunden/innen mit der Betreuung durch die Grundsicherungsstellen



Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, Tabellenband. Eigene Darstellung.

Vor allem bei den ARGE und der getrennten Aufgabenwahrnehmung dürfte das „Massengeschäft“ dazu geführt haben, dass sich die Klienten/innen sehr oft nur als „Nummer“ fühlen. Auf der anderen Seite ist die Zufriedenheit mit der persönlichen Ansprache und Betreuung durch die Mitarbeiter/innen der Grundsicherungsstellen im akzeptablen Bereich. Die telefonische Erreichbarkeit der zuständigen Fallmanager/innen, persönlichen Ansprechpartner/innen oder Sachbearbeiter/innen, die für die materiellen Leistungen zuständig sind, wird dagegen – insbesondere bei den ARGE und gAw – aus Kundensicht als inakzeptabel bewertet.

Ein weiterer eindeutiger Befund ist der, dass Kunden und Kundinnen der zkT in allen abgefragten Bereichen diesem Modell der Aufgabenwahrnehmung bessere Noten ausstellen als den beiden anderen Modellen, und zwar insgesamt und auch bei allen Items jeweils für Männer und Frauen. Differenziert man die Bewertungen der Kunden/innen nach dem Organisationstyp, der regionalen Arbeitsmarktlage, nach Ost- bzw. Westdeutschland oder nach der Größe der Stellen der Grundsicherung, sind dagegen kaum Unterschiede feststellbar (vgl. **Tabelle 14**). Mit anderen Worten, die Form der Aufgabenwahrnehmung scheint einen höheren Einfluss auf die Kundenzufriedenheit zu haben als z.B. der Organisationstyp oder die geographische Lage.

Tabelle 14: Kundenzufriedenheit nach Modell der Aufgabenwahrnehmung, Kreistyp, Arbeitsmarktlage, Ost- und Westdeutschland, Größe des Trägers

Indexwerte von 1 bis 100	ARGEn	zkT	gAw	Stadtkreis	Landkreis	Organisationstyp				Regionaler AM-Typ			Ost	West	Größe des Trägers		
						Ia	Ib	IIa	IIb	über-durch.	durchschnittl.	unter-durch.			groß	mittel	klein
Zufriedenheit insgesamt	47	50	47	47	48	48	48	47	48	48	48	47	46	48	49	48	47
Zeit, die man sich für mich nimmt	58	64	59	57	61	59	60	59	61	59	59	58	60	60	62	61	58
Verständnis für persönliche Lage	51	56	50	50	52	51	51	53	53	51	51	51	51	52	53	53	51
Förderung meiner beruflichen Fähigkeiten	40	43	41	39	42	41	40	41	41	42	40	40	38	41	42	42	39
Schnelligkeit der Bearbeitung	55	62	50	56	56	57	56	58	57	58	57	54	53	58	58	57	56
Telefonische Erreichbarkeit	42	62	41	41	47	45	45	50	50	43	43	42	46	48	52	50	43
Freundlichkeit der Mitarbeiter	66	74	67	66	68	68	66	71	70	67	66	68	70	68	70	70	67
Sachkenntnis	55	60	55	55	56	56	56	57	57	56	57	54	54	57	58	57	56
Anteil der „trifft zu“-Nennungen in %																	
Hilfe beim Finden von Arbeit	33%	38%	36%	33%	35%	35%	33%	34%	35%	36%	32%	33%	33%	35%	37%	36%	32%
man stellt nur Forderungen ohne mich zu unterstützen	47%	42%	50%	47%	47%	45%	47%	45%	46%	50%	45%	48%	49%	45%	46%	47%	46%
man hat mir geholfen neue Perspektiven zu entwickeln	23%	28%	26%	24%	23%	25%	23%	26%	24%	23%	24%	22%	20%	26%	25%	25%	23%
ich kann eigene Vorstellungen einbringen	56%	60%	57%	56%	56%	58%	57%	57%	57%	52%	58%	57%	58%	57%	58%	58%	57%
ich bin dort nur eine Nummer	59%	49%	60%	59%	57%	58%	57%	55%	55%	58%	57%	60%	60%	55%	54%	55%	59%

Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, Tabellenanhang. Eigene Darstellung.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass die Grundsicherungsstellen noch viel Arbeit vor sich haben, wenn sie den Erwartungen ihrer Kunden/innen auch nur ansatzweise gerecht werden möchten. Auch wenn man unterstellt, dass diese Erwartungen teilweise überzogen sind, können die ermittelten Ergebnisse als ernüchternd bewertet werden. Telefonische Erreichbarkeit ist eine *conditio sine qua non*. Wer diese nicht sicherstellt, hat ein nicht zu unterschätzendes Organisations- und Kommunikationsproblem. Callcenter können häufig die Bedürfnisse der Kunden und Kundinnen nicht ausreichend befriedigen. Auch ist festzuhalten, dass die Förderung der beruflichen Fähigkeiten in allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung als nicht hinreichend erachtet wird. Schließlich lassen die Angaben der befragten Hilfebedürftigen auch vermuten, dass die personellen Kapazitäten für Beratung, Betreuung, Profiling etc. noch suboptimal sind.

5. Die Hilfebedürftigen – Entwicklung im Zeitablauf und strukturelle Zusammensetzung

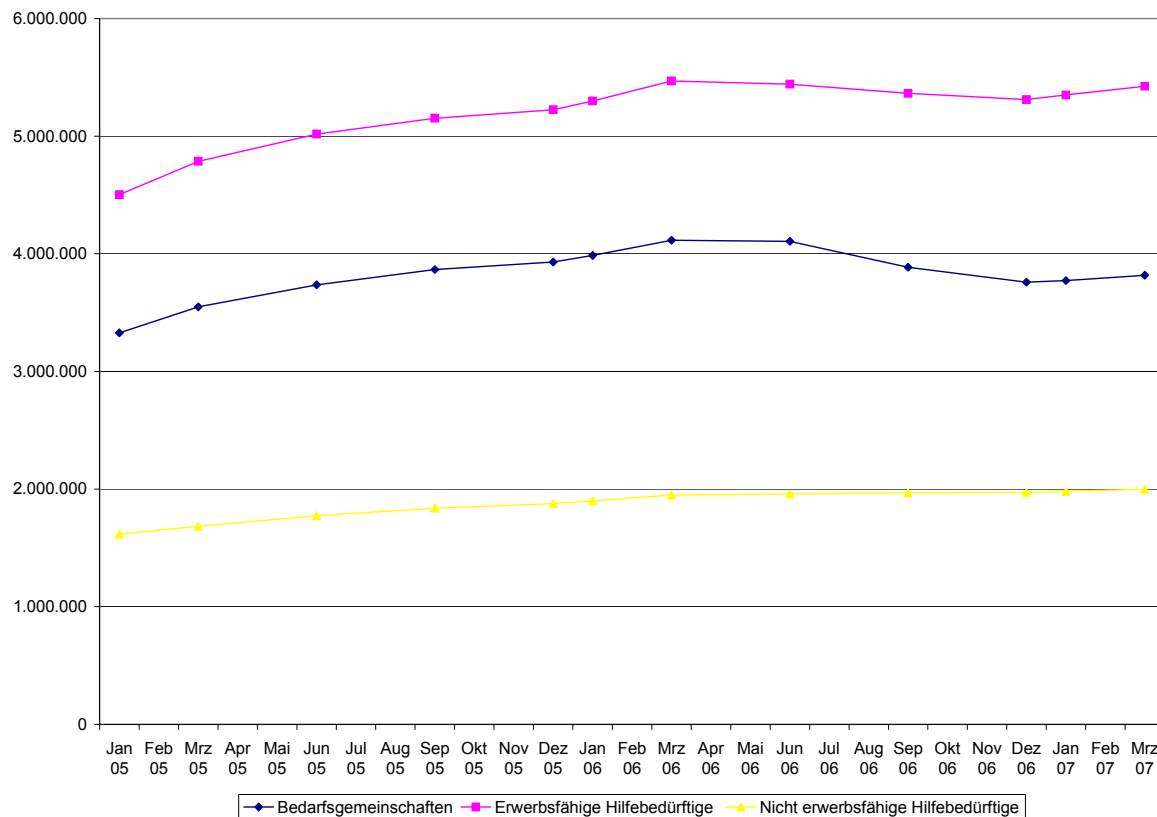
In diesem Kapitel wird beschrieben, wie sich die Zahl der Personen entwickelt hat, die den Kundenkreis der Grundsicherungsträger darstellen. Dies betrifft sowohl die Anzahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger (eHB) und Bedarfsgemeinschaften (BG) als auch deren Zusammensetzung. Hierbei werden die zentralen Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung herausgearbeitet. Die zentrale Frage dieses Kapitels lautet also: Wie hat sich die Anzahl der eHB und BG seit Januar 2005 entwickelt und wie setzt sich der Personenkreis, für den die Träger der Grundsicherung zuständig sind, hinsichtlich sozio-demographischer und arbeitsmarktrelevanter Charakteristika zusammen? Die primären Quellen für die in diesem Kapitel präsentierten Ergebnisse sind der Jahresbericht 2007 des Untersuchungsfelds 3 sowie Informationen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

In **Kapitel 5.1** wird zunächst ein Überblick über die Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften sowie der erwerbsfähigen und nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen seit Inkrafttreten des Grundsicherungssystems gegeben. Hierbei wird auch auf die Entwicklung dieser Kennzahlen nach dem Modell der Aufgabenwahrnehmung eingegangen, wobei die Datenlage hier nur eine eingeschränkte Darstellung zulässt. **Kapitel 5.2** widmet sich schließlich der strukturellen Zusammensetzung des Kundenkreises der Grundsicherungsstellen.

5.1 Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, erwerbsfähigen und nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen seit Januar 2005

Die Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften sowie der erwerbsfähigen und nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen seit Inkrafttreten des Grundsicherungssystems ist in **Abbildung 14** veranschaulicht. Bis Mitte 2006 hat demnach ein kontinuierlicher Anstieg der Zahl der Bedarfsgemeinschaften (BG) und der darin lebenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (eHb) sowie der zur Bedarfsgemeinschaft gehörenden nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen stattgefunden. Von Januar 2005 bis Mai 2006 ist die Zahl der Bedarfsgemeinschaften von ca. 3,3 Mio. auf etwa 4,1 Mio. angestiegen, um ab Juni 2006 von rund 4,1 Mio. wieder auf ca. 3,8 Mio. im Dezember 2006 zu sinken. Die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entwickelte sich in diesem Zeitraum in analoger Weise. Sie stieg von ca. 4,5 Mio. im Januar 2005 auf rund 5,5 Mio. im Mai 2006 und verzeichnete anschließend einen Rückgang auf etwa 5,3 Mio. im Dezember 2006.

Abbildung 14: Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften sowie der erwerbsfähigen und nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen seit Januar 2005



Quelle: Homepage der Bundesagentur für Arbeit, Detaillierte Informationen: Grundsicherung für Arbeitsuchende. Stand: Juli 2007. Eigene Berechnung. Werte für zkT teilweise geschätzt.

Seit Anfang 2007 steigt sowohl die Zahl der Bedarfsgemeinschaften als auch die der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen jedoch wieder leicht an. Im März 2007 hat die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit rund 5,4 Mio. fast wieder den Höchststand vom Juni 2006 erreicht. Eine vollständig andere Entwicklung im Zeitablauf lässt sich für die Zahl der nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen beobachten. Diese stieg bis Mitte 2006 kontinuierlich an und verharrt seitdem auf einem Niveau von rund 2,0 Mio. Personen. Die Veränderungsraten dieser Kennzahlen für die Jahre 2005 und 2006 sind in **Tabelle 15** zusammengefasst, die auch entsprechende Werte für die Zusammensetzung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen enthält.

Tabelle 15: Veränderungsraten der (nicht) erwerbsfähigen Hilfebedürftigen 2005 und 2006

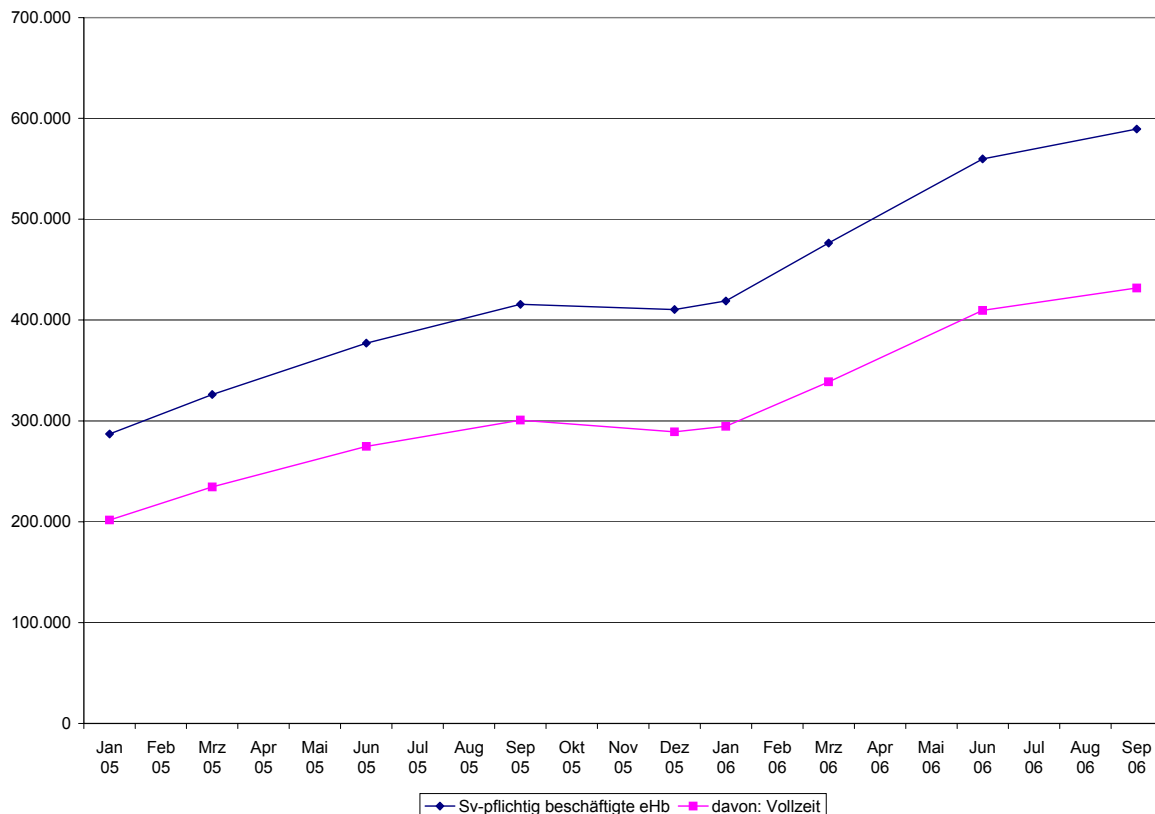
	Jan 05 bis Dez 05	Jan 06 bis Dez 06
Erwerbsfähige Hilfebedürftige		
Insgesamt	16,0%	0,2%
Frauen	16,3%	2,8%
Unter 25 Jahren	29,3%	-6,6%
Alleinerziehend	39,0%	11,9%
Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige		
Insgesamt	16,1%	3,8%
Frauen	15,5%	3,8%
Unter 15 Jahren	16,2%	3,5%

Quelle: Homepage der Bundesagentur für Arbeit, Detaillierte Informationen: Grundsicherung für Arbeitsuchende. Stand: Juli 2007. Eigene Berechnung.

Hieraus lässt sich ein deutlicher Anstieg der erwerbsfähigen und nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Jahr 2005 um jeweils 16% erkennen. Im Jahr darauf stagnierte die Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, wohingegen sich die der nicht erwerbsfähigen weiter erhöhte, allerdings in deutlich geringerem Ausmaß als im Vorjahr. Auffallend ist der überdurchschnittlich starke Anstieg an Personen unter 25 Jahren (um fast 30%) und Alleinerziehenden (um 39%) im Jahr 2005. Für beide Bevölkerungsgruppen sind im Jahr 2006 wiederum gegenläufige Entwicklungen beobachtbar. Während die Anzahl jüngerer eHb um beinahe sieben Prozent gesunken ist, stieg die alleinerziehender eHb weiter an, wobei sich die Wachstumsrate auf knapp 12% verringerte. Darüber hinaus ist bemerkenswert, dass die Anzahl weiblicher eHb im Jahr 2006 mit fast drei Prozent überdurchschnittlich stark gestiegen ist, wohingegen der Zuwachs an Frauen unter den nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Jahr 2005 leicht unterdurchschnittlich war.

Unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen findet sich auch ein nicht unerheblicher Anteil an Personen, die einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen (vgl. **Abbildung 15**). Für diese Personengruppe lässt sich im Zeitablauf ebenfalls ein beinahe kontinuierlicher Anstieg beobachten. Mit einer kurzen Stagnationsphase in der zweiten Jahreshälfte 2005 nahm die Anzahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger, die sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, von knapp unter 300.000 auf fast 600.000 stetig zu und hat sich damit in den ersten anderthalb Jahren, in denen das Grundsicherungssystem besteht, beinahe verdoppelt. Ein Großteil der einer regelmäßigen Beschäftigung nachgehenden Personen tut dies Vollzeit.

Abbildung 15: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte erwerbsfähige Hilfebedürftige



Quelle: Homepage der Bundesagentur für Arbeit, Detaillierte Informationen: Grundsicherung für Arbeitsuchende. Stand: Juli 2007. Eigene Berechnung.

Entwicklung nach Modell der Aufgabenwahrnehmung

In **Tabelle 16** finden sich einige Kennzahlen zur Entwicklung des SGB II-Leistungsbezugs nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung, die der regelmäßigen Berichterstattung des Untersuchungsfeldes 1 entnommen sind. Bei der Interpretation dieser Zahlen muss beachtet werden, dass die Zeitreihe auf einer sich verändernden Basis an regionalen Einheiten beruht.

Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass in Regionen mit Arbeitsgemeinschaften die Bedarfsgemeinschaftsquote, also die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften bezogen auf alle privaten Haushalte, mit über 10% am höchsten und in Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung mit rund 6% am niedrigsten ist. Regionale Einheiten, in denen ein kommunaler Träger zugelassen wurde, liegen dazwischen, jedoch näher an den ARGE- denn an den gAw-Kreisen. Der Anteil an Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften sowie an solchen mit Kindern ist hingegen in zKT-Kreisen etwas höher als in Regionen mit ARGE. Die Veränderungen dieser Indikatoren über die Zeit hinweg sind aufgrund der sich verändernden Basis nicht interpretierbar und scheinen eher gering zu sein.

Tabelle 16: Bedarfsgemeinschaften und SGB II-Leistungsbezieher nach Modell der Aufgabenwahrnehmung im Zeitverlauf

		2005		2006	
		Dezember		Juni	
		Basis	In %	Basis	In %
Bedarfsgemeinschaften					
BG-Quote (1)	insgesamt	444	9,9	398	10,5
	ARGEn	355	10,4	346	10,8
	zkT	69	8,7	34	9,2
	gAw	20	5,8	18	5,8
Mehrpersonen-BG	insgesamt	413	42,3	430	42,4
	ARGEn	355	42,0	352	42,5
	zkT	38	45,2	60	41,9
	gAw	20	44,4	18	43,5
BG mit Kindern	insgesamt	413	28,4	430	28,3
	ARGEn	355	28,3	352	27,4
	zkT	38	28,5	60	28,1
	gAw	20	31,0	18	28,5
BG mit zwei und mehr eHb	insgesamt	413	28,6	430	28,8
	ARGEn	355	28,4	352	29,5
	zkT	38	30,0	60	28,7
	gAw	20	29,3	18	29,3
Personen in BG					
SGB II-Quote (2)	insgesamt	417	10,1	398	11,1
	ARGEn	328	10,6	346	11,6
	zkT	69	8,9	34	9,4
	gAw	20	6,2	18	6,1
Erwerbsfähige Hilfebedürftige					
eHb-Quote (3)	insgesamt	343	10,1	439	9,8
	ARGEn	332	10,2	352	10,4
	zkT	-	-	69	7,7
	gAw	11	6,0	18	5,4

Quelle: Quartalsberichte

QB 2006 II

QB 2007 I

des Untersuchungsfeldes 1

(1) Zahl der Bedarfsgemeinschaften bezogen auf alle privaten Haushalte

(2) Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften bezogen auf die Wohnbevölkerung unter 65 Jahren 2004

(3) Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bezogen auf Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

Sowohl hinsichtlich der SGB II-Quote, d.h. des Anteils an Personen in Bedarfsgemeinschaften relativ zur Bevölkerung unter 65 Jahren, als auch im Hinblick auf die eHb-Quote, also des Anteils an erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bezogen auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, scheinen die Werte für Kreise mit zugelassenem kommunalen Träger niedriger als in Regionen mit Arbeitsgemeinschaften. Auch hier finden sich wiederum die geringsten Quoten in regionalen Einheiten, in denen die Aufgaben der Grundsicherung getrennt wahrgenommen werden.

5.2 Die strukturelle Zusammensetzung des Kundenkreises

In diesem Kapitel werden einige zentrale sozio-demographische und arbeitsmarktrelevante Charakteristika der Kunden/innen der Grundsicherungsstellen dargestellt. Hierbei sollen wiederum die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung deutlich werden. Alle in diesem Kapitel zusammengefassten Resultate ent-

stammen der Kundenbefragung des Untersuchungsfeldes 3 und beruhen damit auf Aussagen der befragten Personen.

Sozio-demographische Charakteristika und Qualifikation

Insgesamt gehören rund 73% der befragten Kunden/innen mindestens einer der Zielgruppen des SGB II an. **Tabelle 17** veranschaulicht die Verteilung der befragten Personen auf die speziellen Zielgruppen des SGB II. Mit über einem Drittel bilden hierbei Personen mit Migrationshintergrund die größte Zielgruppe, gefolgt von Personen unter 25 Jahren mit rund einem Viertel. Ebenfalls einen recht hohen Anteil weisen ältere Personen (ab 50 Jahre) mit einem Anteil von fast 17%, sowie Personen mit Kindern unter drei Jahren (fast 13%) und Alleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren (ca. 12%) auf.

Tabelle 17: Zielgruppen- und Bedarfsgemeinschaftscharakteristika nach Modell der Aufgabenwahrnehmung

	Alle	ARGE	zkT	gAw
Zielgruppen				
Jugendliche (unter 25 Jahre)	24,8%	24,0%	26,9%	25,4%
Ältere (ab 50 Jahre)	16,9%	17,0%	16,7%	16,4%
Alleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren	11,7%	11,5%	12,2%	13,7%
Personen mit Kindern unter 3 Jahren	12,8%	12,9%	12,6%	13,5%
Personen mit Pflegeverpflichtungen	3,3%	3,3%	3,2%	2,8%
Behinderte	8,0%	7,6%	9,0%	7,9%
Schwerbehinderte	4,6%	4,4%	4,9%	4,9%
Personen mit Migrationshintergrund	35,3%	36,8%	31,5%	33,1%
Bedarfsgemeinschaften				
Größe der BG (Anzahl d. Personen, Durchschnitt)	2,6	2,6	2,7	2,6
Anteil der Single-Bedarfsgemeinschaften	32,1%	33,5%	28,4%	33,4%
Anzahl Kinder (Durchschnitt)	0,7	0,7	0,7	0,7
Anteil BG mit maximal einem Kind	19,8%	19,3%	21,4%	17,8%
Anteil BG mit maximal zwei Kindern	15,6%	15,6%	15,7%	14,3%
Anteil BG mit 3 und mehr Kindern	8,1%	8,4%	7,1%	10,9%

Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3. Eigene Darstellung.

Die durchschnittliche Größe der Bedarfsgemeinschaften beträgt in allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung rund 2,6 Personen. Bedarfsgemeinschaften sind somit deutlich größer als alle Privathaushalte, in denen durchschnittlich 2,1 Personen leben (vgl. Statistisches Jahrbuch 2006, S. 46). Bedarfsgemeinschaften von Personen mit Migrationshintergrund, die fast 40% aller Bedarfsgemeinschaften stellen, umfassen im Schnitt sogar ca. 3,4 Personen. Verglichen mit der Population der deutschen Wohnbevölkerung scheinen ferner Familien mit drei Kindern im Vergleich zu Familien mit einem oder zwei Kindern im Grundversicherungssystem überrepräsentiert zu sein. Demgegenüber sind Familien mit einem Kind unterrepräsentiert.

Im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung lassen sich Unterschiede zwischen Kreisen mit Arbeitsgemeinschaften und solchen mit zugelassenem kommunalen Träger vor allem hinsichtlich des Anteils an Personen mit Migrationshintergrund erkennen, was auf die im Durchschnitt höhere Urbanität in Regionen mit ARGE zurückzuführen sein dürfte. In ARGE-Regionen liegt deren Anteil bei fast 37%, in Kreisen mit zKT bei knapp 32%. Darüber hinaus leben in ARGE-Regionen mehr Single-Bedarfsgemeinschaften als in zKT-Regionen, während in Kreisen mit zKT mehr Jugendliche als in solchen mit ARGE zu verzeichnen sind.

Aus der Kundenbefragung des Untersuchungsfeldes 3 geht weiter hervor, dass knapp 19% der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen über (Fach-) Abitur verfügen, etwas über 30% haben einen Realschul-, ca. 36% einen Hauptschul-, fast 2% einen Sonderschul- und rund 5% gar keinen Abschluss. Des Weiteren lässt sich beobachten, dass fast 29% über keine abgeschlossene Ausbildung verfügen. Knapp 12% befanden sich jedoch zum Befragungszeitpunkt in einer Ausbildung. Etwas mehr als ein Drittel der Befragten gab an, eine Lehre abgeschlossen zu haben, ca. 10% eine schulische Berufsausbildung, etwas mehr als 5% eine Fachschule bzw. -akademie und rund 8,2% verfügen über einen (Fach-) Hochschulabschluss. Ein Großteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen besitzt somit eine formale berufliche Qualifikation auf Facharbeiter/innenniveau bzw. wird diese aller Voraussicht nach demnächst erwerben. Allerdings ist die Aktualität und damit die arbeitsmarktbezogene Verwertbarkeit dieser beruflichen Qualifikationen ungewiss, sodass diese Angaben angesichts der durch technologischen Wandel bedingten Entwertung von Humankapital im Zeitablauf mit Vorsicht interpretiert werden müssen.

Erwerbsbiographie und Auslöser der Hilfebedürftigkeit

In **Tabelle 18** werden einige Indikatoren zur Erwerbsbiographie der Leistungsbezieher/innen aus der Kundenbefragung des Untersuchungsfeldes 3 sowie die Angaben zum Auslöser des ALG II-Bezugs dargestellt. Um diesen Auslöser zu ermitteln, wurden Angaben zu insgesamt 15 möglichen Anlässen aus der Kundenbefragung zusammengefasst. Hier wurde bei Mehrfachnennungen eine Priorisierung vorgenommen, die dazu führt, dass jeder Person genau ein (Haupt-) Auslöser für das Eintreten der Hilfebedürftigkeit zugeordnet werden kann (für Details vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, S.111).

Aus **Tabelle 18** geht hervor, dass mehr als 40% der Leistungsbezieher/innen nach eigenen Angaben bereits im Jahr 2004 Arbeitslosen- oder Sozialhilfe bezogen und seitdem den Leistungsbezug nicht unterbrochen haben. Dieser Anteil ist bei Frauen etwas höher als bei Männern. Befragte unter 25 Jahren gaben überdurchschnittlich oft an, dass der wichtigste Auslöser für ihre Hilfebedürftigkeit Veränderungen in der Bedarfsgemeinschaft waren. Dies gilt insbesondere für Frauen unter 25 Jahren, während bei Männern dieser Altersgruppe Arbeitslosigkeit ohne Anspruch auf ALG I ähnlich häufig als Hauptauslöser der Hilfebedürftigkeit benannt wurde (nicht in Tabelle; vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, S: 111). Bei älteren Personen ab 50 Jahren war nach eigenen Angaben der Übergang aus

der Arbeitslosen- oder Sozialhilfe der wichtigste Auslöser für den Beginn der Hilfebedürftigkeit. Bei dieser Altersgruppe wird aber auch vergleichsweise häufig das Auslaufen des Anspruchs auf ALG I als auslösendes Moment benannt.

Im Vergleich der neuen mit den alten Bundesländern lassen sich kaum Unterschiede in den Auslösern der Hilfebedürftigkeit beobachten. Sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland war ein Großteil der befragten Personen bereits vor 2005 im Leistungsbezug (Arbeitslosen- oder Sozialhilfe) und ist somit in das neue Grundsicherungssystem übergegangen (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, S. 117). Auch zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung existieren hinsichtlich des Auslösers für die Hilfebedürftigkeit keine statistisch signifikanten Unterschiede (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, S. 122).

Im Hinblick auf die Dauer des letzten Arbeitsverhältnisses vor Eintritt in den Leistungsbezug lassen sich sowohl Unterschiede zwischen Männern und Frauen als auch zwischen den Altersgruppen erkennen, wobei die geschlechtsspezifischen Unterschiede quantitativ geringer ausgeprägt sind als die zwischen Personen unterschiedlichen Alters. Insgesamt scheint mit zunehmendem Alter auch die Dauer der letzten Tätigkeit zuzunehmen. Beispielsweise gaben 40% der über 58-jährigen an, zehn Jahre und länger bei ihrem letzten Arbeitgeber beschäftigt gewesen zu sein, wohingegen dies in der Gruppe der 35-49-jährigen nur knapp 14% und bei den 50-57-jährigen 28% waren. Auch Personen mit Migrationshintergrund gaben vergleichsweise selten an, mindestens 10 Jahre beim letzten Arbeitgeber beschäftigt gewesen zu sein. Ein ähnliches Bild ergibt sich für Personen mit Kindern unter drei Jahren im Haushalt sowie für Alleinerziehende. Auch diese beiden Gruppen befanden sich vergleichsweise selten fünf Jahre oder länger in ihrem letzten Beschäftigungsverhältnis vor Beginn des ALG II-Bezugs.

Tabelle 18: Erwerbsbiographie der Leistungsbezieher/innen

	Männer	Frauen	unter 25	25 – 34 J.	35 – 49 J.
Auslöser der Hilfebedürftigkeit					
Übergang aus Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe	39,9%	43,0%	26,4%	35,7%	49,2%
Vorherige Arbeitslosigkeit ohne Bezug von ALG I	21,0%	16,9%	26,6%	23,4%	14,7%
Auslaufen des ALG I Anspruches	23,1%	17,0%	11,4%	23,7%	21,1%
Veränderung in der Bedarfsgemeinschaft	10,0%	19,5%	31,4%	13,1%	9,7%
Andere Gründe	6,0%	3,6%	4,2%	4,2%	5,3%
Dauer der Erwerbstätigkeit vor Leistungsbezug					
< 6 Monate	11,0%	8,0%	17,6%	13,5%	7,5%
6 Monate bis < 2 Jahre	36,4%	32,2%	37,2%	37,9%	36,2%
2 Jahre bis < 5 Jahre	26,5%	32,2%	38,8%	34,4%	27,1%
5 Jahre bis < 10 Jahre	12,2%	14,2%	3,2%	11,8%	15,4%
10 Jahre und mehr	13,9%	13,4%	3,3%	2,4%	13,7%
Dauer des Hilfebezuges					
Bis 6 Monate	7,6%	8,0%	9,6%	10,5%	6,7%
über 6 bis 12 Monate	10,2%	9,8%	12,9%	12,2%	7,4%
über 12 bis 24 Monate	21,8%	19,2%	20,4%	23,7%	20,4%
über 24 Monate	60,5%	63,0%	57,1%	53,6%	65,5%
Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer					
Bis unter 6 Monate	2,3%	3,6%	11,3%	2,4%	1,7%
6 Monate bis unter 1 Jahr	6,4%	6,9%	16,3%	6,7%	5,2%
1 Jahr bis unter 2 Jahre	15,8%	18,5%	34,6%	23,0%	12,1%
2 Jahre bis unter 4 Jahre	30,3%	28,7%	26,9%	38,2%	27,4%
4 Jahre und länger	45,2%	42,2%	10,9%	29,7%	53,6%
	50 – 57 J.	58 und älter	Migrations-hintergrund	Kinder u. 3 Jahre	Allein-erziehend
Auslöser der Hilfebedürftigkeit					
Übergang aus Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe	52,8%	57,4%	n.v.	n.v.	n.v.
Vorherige Arbeitslosigkeit ohne Bezug von ALG I	10,5%	11,3%	n.v.	n.v.	n.v.
Auslaufen des ALG I Anspruches	25,0%	21,1%	n.v.	n.v.	n.v.
Veränderung in der Bedarfsgemeinschaft	6,3%	4,4%	n.v.	n.v.	n.v.
Andere Gründe	5,4%	5,9%	n.v.	n.v.	n.v.
Dauer der Erwerbstätigkeit vor Leistungsbezug					
< 6 Monate	5,8%	3,1%	9,7%	11,9%	9,8%
6 Monate bis < 2 Jahre	29,3%	22,1%	35,8%	36,4%	37,5%
2 Jahre bis < 5 Jahre	21,2%	18,2%	28,1%	39,6%	34,2%
5 Jahre bis < 10 Jahre	15,8%	16,7%	16,5%	8,9%	10,3%
10 Jahre und mehr	28,0%	40,0%	9,9%	3,2%	8,1%
Dauer des Hilfebezuges					
Bis 6 Monate	4,0%	2,4%	7,0%	8,6%	5,8%
über 6 bis 12 Monate	7,6%	6,9%	7,8%	11,8%	10,1%
über 12 bis 24 Monate	16,2%	15,0%	19,1%	26,8%	20,5%
über 24 Monate	72,1%	75,6%	66,1%	52,8%	63,6%
Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer					
Bis unter 6 Monate	1,0%	2,5%	4,0%	4,2%	3,2%
6 Monate bis unter 1 Jahr	3,2%	6,8%	8,6%	7,2%	5,0%
1 Jahr bis unter 2 Jahre	7,6%	8,1%	17,3%	24,1%	15,0%
2 Jahre bis unter 4 Jahre	22,8%	20,4%	34,5%	39,1%	29,6%
4 Jahre und länger	65,4%	62,2%	35,5%	25,4%	47,1%

Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, S. 114f. Eigene Auswahl und Darstellung.

Hinsichtlich der Dauer der Hilfebedürftigkeit existieren kaum Unterschiede zwischen Männern und Frauen sowie zwischen den beiden jüngsten Altersgruppen. Bei den Älteren dauert die Hilfebedürftigkeit nach eigenen Angaben vergleichsweise lang an. Beispielsweise geben innerhalb der Gruppe der Personen, die 58 Jahre und älter sind, knapp drei Viertel an, schon 24 Monate oder länger im ALG II-Bezug zu sein. Auch innerhalb der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund und der Alleinerziehenden weisen mit knapp zwei Dritteln verhältnismäßig viele Personen eine Bezugsdauer von über zwei Jahren auf.

Bei der kumulierten Arbeitslosigkeitsdauer lässt sich ein deutliches Altersprofil erkennen. Mehr als die Hälfte aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen über 35 Jahren weisen kumulierte Arbeitslosigkeitsdauern von vier Jahren und mehr auf. Zwischen Männern und Frauen bestehen ebenfalls Unterschiede, wobei bei Frauen eher kürzere Arbeitslosigkeitsdauern zu beobachten sind. Diese Unterschiede sind jedoch nicht sehr ausgeprägt. Rund zwei Drittel der Personen mit Migrationshintergrund sowie der Eltern mit Kindern unter drei Jahren weisen kumulierte Arbeitslosigkeitsdauern von zwei Jahren und mehr auf. Unter den Alleinerziehenden liegt dieser Anteil sogar bei mehr als 75%. Betrachtet man diese Indikatoren der Erwerbsbiographie im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung, so lassen sich wiederum keine statistisch signifikanten Unterschiede feststellen (vgl. Jahresbericht Untersuchungsfeld 3, S. 122).

Abschließend sei in diesem Kapitel noch die Verfügbarkeit der Kunden/innen für den Arbeitsmarkt betrachtet. Gemäß § 10 Absatz 1 SGB II gilt, dass jede Arbeit und Eingliederungsmaßnahme zumutbar ist. Ausnahmen hiervon bestehen insbesondere in folgenden Fällen:

1. Die Person ist aus körperlichen, geistigen oder seelischen Gründen nicht in der Lage die Arbeit/Maßnahme auszuführen.
2. Die Kindererziehung (v.a. von Kindern unter 3 Jahren) gefährdet ist.
3. Die Arbeit/Maßnahme mit der Pflege eines Angehörigen unvereinbar ist.

Darüber hinaus existiert für Personen über 58 Jahren nach § 428 SGB III die Möglichkeit eines erleichterten Leistungsbezugs bei möglichst früher abschlagfreier Rentenbeantragung.

Aus den Angaben der Kundenbefragung lassen sich zu diesem Themenkomplex folgende zentrale Befunde zusammenfassen (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, S. 109f). Rund 32% der Frauen geben an, aufgrund von Kinderbetreuungsverpflichtung dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung zu stehen. Unter den befragten Männern sind dies nur ca. 3%. Besonders hoch ist dieser Anteil – wie zu erwarten – mit über 62% bei den Alleinerziehenden. In der Gruppe der Leistungsbezieher/innen mit mindestens einem Kind unter drei Jahren im Haushalt, geben über 83% der Frauen, aber nur knapp 10% der Männer an, an einer Arbeitsaufnahme wegen Kinderbetreuungspflichten gehindert zu sein. Immerhin noch mehr als ein Viertel aller Frauen mit einem Kind unter 14 Jahren stehen nach eigenen Angaben dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung. Knapp 37% der befragten Männer sind der Ansicht, dass ihre Partnerin überhaupt nicht erwerbstätig sein könne, während ca. 84% sich selbst als ganztags verfügbar betrachten. Obwohl das SGB II beide Partner einer Bedarfsgemeinschaft

gleichermaßen dazu verpflichtet, einen Beitrag zur Beendigung des Hilfebezugs zu leisten, wird aus dem Antwortverhalten der befragten Kunden/innen deutlich, dass tradierte Rollenaufteilungen in Erwerbs- und Familienarbeit innerhalb der Bedarfsgemeinschaften weiterhin vorherrschend zu sein scheinen. Pflegeverpflichtungen spielen hingegen eine relativ geringe Rolle. Insgesamt gaben lediglich rund 5% der Frauen und ca. 2% der Männer an, aufgrund von Pflegeverpflichtungen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung zu stehen.

In der Gesamtschau der aus der Kundenbefragung gewonnenen Informationen zieht Untersuchungsfeld 3 in seinem Jahresbericht 2007 im Hinblick auf die strukturelle Verteilung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Bedarfsgemeinschaften auf die Modelle der Aufgabenwahrnehmung das Fazit, dass „trotz der regionalen Unterschiede in der Zusammensetzung der Hilfebedürftigen die Unterschiede bezogen auf die Modelle der Aufgabenwahrnehmung vergleichsweise gering sind. Die wichtigsten Unterschiede bestehen darin, dass es in ARGEen mehr Single-Bedarfsgemeinschaften und mehr Personen mit Migrationshintergrund gibt, während es in zKT mehr Jugendliche und eine höhere Quote von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gibt. Trotz dieser Unterschiede kann man zusammenfassen, dass sich in jedem Modell der Aufgabenwahrnehmung die Grundversicherungsträger mit derselben Vielfalt von Hilfebedürftigkeit auseinandersetzen müssen.“ (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, S. 129).

6. Die Maßnahmen – Förderung und Aktivierung

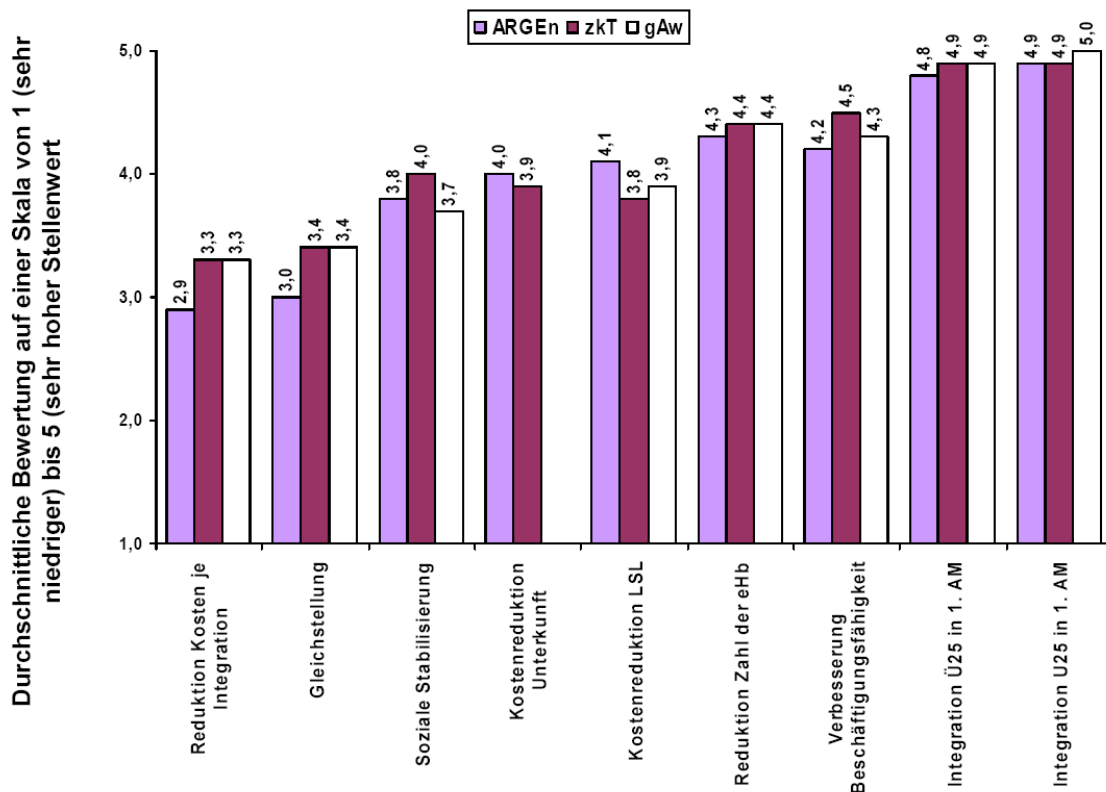
In diesem Kapitel wird der Förderungs- und Aktivierungsprozess in den regionalen Einheiten beschrieben und aufgezeigt, worin sich die Modelle der Aufgabenwahrnehmung am deutlichsten unterscheiden. Die zentrale Frage dieses Kapitels lautet daher: Wie werden die im vorangegangenen Kapitel ausführlich beschriebenen Personen behandelt und wie unterscheidet sich der Förderungs- und Aktivierungsprozess zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung? Die primären Quellen für die in diesem Kapitel zusammengefassten Resultate stellen die Jahresberichte der Untersuchungsfelder 1 und 3 dar.

Zunächst werden in **Kapitel 6.1** die zentralen Ergebnisse der Organisationsbefragung zu den geschäftspolitischen Zielen sowie der Bedeutung einzelner Maßnahmen aus der Sicht der Grundsicherungsstellen dargestellt. Darüber hinaus werden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung verdeutlicht. **Kapitel 6.2** stellt dar, welchen Gebrauch die Grundsicherungsstellen von welchen dieser Maßnahmen im Zeitablauf gemacht haben. Diese Befunde werden im abschließenden **Kapitel 6.3** mit den Resultaten zum Instrumenteneinsatz aus der Kundenbefragung des Untersuchungsfeldes 3, also der Sicht der Leistungsbezieher/innen, kontrastiert.

6.1 Geschäftspolitische Ziele und Ausrichtung der Grundsicherungsstellen

Hinsichtlich der geschäftspolitischen Ziele der Grundsicherungsstellen bestehen zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung im Durchschnitt kaum nennenswerte Unterschiede. In der Organisationsbefragung des Untersuchungsfeldes 1 wurden die Befragten gebeten, den Stellenwert bestimmter Ziele ihrer Tätigkeit auf einer Skala von 1 (sehr niedriger Stellenwert) bis 5 (sehr hoher Stellenwert) zu bewerten. Die Auswertung der Antworten hierzu (vgl. **Abbildung 16**) ergab, dass in allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung dem Ziel der Arbeitsmarktintegration mit einem Durchschnittswert von 4,9 die höchste Bedeutung beigemessen wurde. Einen vergleichbar hohen Stellenwert genossen die Ziele Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Reduzierung der Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, Reduzierung der Kosten für Unterkunft und Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (LSL) sowie soziale Stabilisierung, wobei auch hier kaum Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung festgestellt werden können. Lediglich die Ziele Gleichstellung und Reduktion der Kosten je Integration scheinen bei der geschäftspolitischen Ausrichtung aller Modelle der Aufgabenwahrnehmung mit einer durchschnittlichen Bewertung von 2,9 bis 3,4 von geringerer Bedeutung zu sein. In allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung gaben die Befragten der Grundsicherungsstellen also an, ein sehr ambitioniertes und mehrdimensionales Zielsystem zu verfolgen, das sich zwischen den einzelnen Modellen kaum unterscheidet.

Abbildung 16: Stellenwert ausgewählter Ziele für die Geschäftspolitik nach Modell der Aufgabenwahrnehmung



Quelle: Jahresbericht 2007 des Untersuchungsfeldes 1, S. 69. Auswahl und eigene Darstellung.

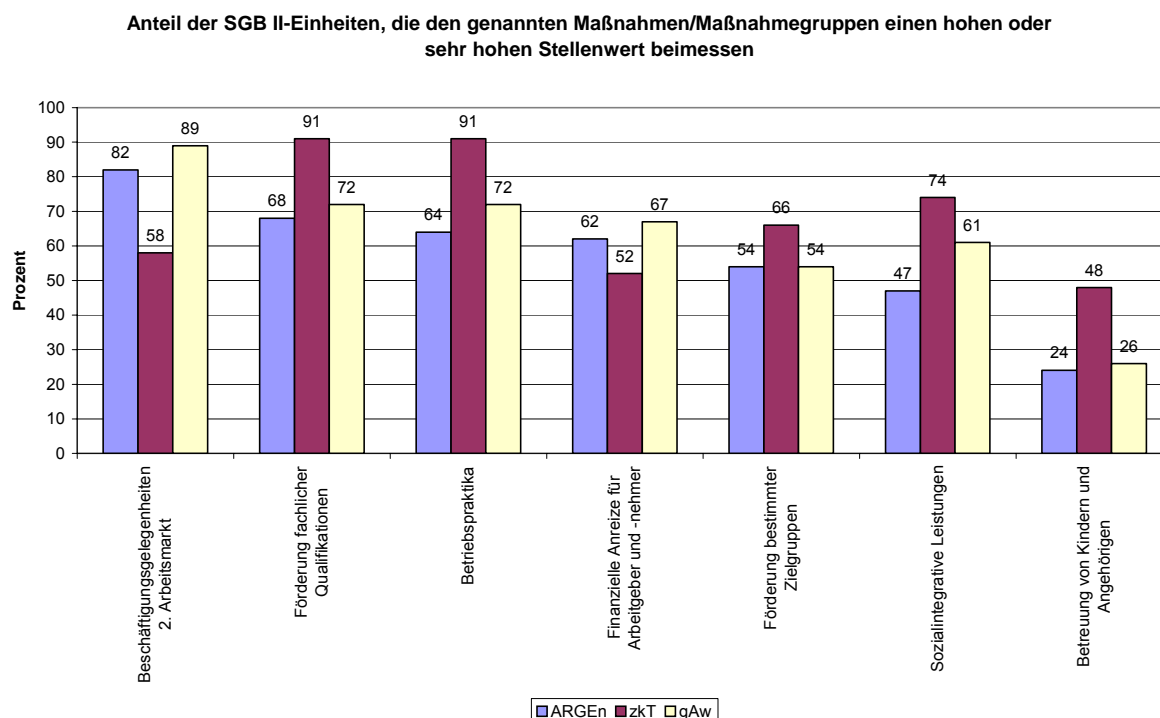
Zur Erreichung der Ziele des SGB II haben die Grundsicherungsstellen die Möglichkeit, vielfältige Leistungen zur Eingliederung zu erbringen. Diese Leistungen erstrecken sich gemäß § 16 SGB II im Wesentlichen auf die Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik des SGB III. Eine Ausnahme hiervon bildet der Gründungszuschuss bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit, der für Bezieher/innen von ALG II durch das Einstiegsgeld (§ 29 SGB II) ersetzt wurde. Darüber hinaus haben die Grundsicherungsstellen die Möglichkeit, gemäß § 16 Absatz 2 SGB II, weitere Leistungen zu erbringen. Hierunter fallen insbesondere folgende Leistungen, die in der Tradition des Bundessozialhilfegesetzes stehen (vgl. hierzu auch **Kapitel 3.2**):

- Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen
- Schuldnerberatung
- psychosoziale Betreuung
- Suchtberatung

Ergänzend hierzu sieht § 16 Absatz 3 SGB II vor, dass für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden sollen, für die eine Mehraufwandsentschädigung zu zahlen ist, wenn diese nicht als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert werden. Erwerbsfähige Hilfebedürftige sind nach § 2 SGB II dazu verpflichtet, zumutbare Arbeitsgelegenheiten anzunehmen.

Trotz der weitgehenden Einigkeit hinsichtlich der geschäftspolitischen Ziele der Grundversicherungsstellen, bestehen im Hinblick auf die Bedeutung der zur Erreichung derselben eingesetzten Maßnahmen erhebliche Unterschiede im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung. Aus der Organisationsbefragung des Untersuchungsfeldes 1 geht hervor (vgl. **Abbildung 17**), dass bei der Bewertung des Stellenwertes der einzelnen Maßnahmen die Geschäftsführer/innen der zKT sozialintegrativen Leistungen, der Betreuung von Kindern und Angehörigen sowie Qualifizierungsmaßnahmen und Betriebspraktika einen deutlich höheren Stellenwert einräumen, als die der beiden anderen Modelle. Demgegenüber betonen die ARGE-Geschäftsführer/innen stärker Beschäftigungsgelegenheiten am 2. Arbeitsmarkt sowie finanzielle Anreize für Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Die Befragten aus Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung liegen in ihren Einschätzungen zumeist näher an denen der ARGE, wobei sie sozialintegrativen Leistungen einen deutlich höheren Stellenwert beimessen als ihre Kollegen/Kolleginnen in den ARGE.

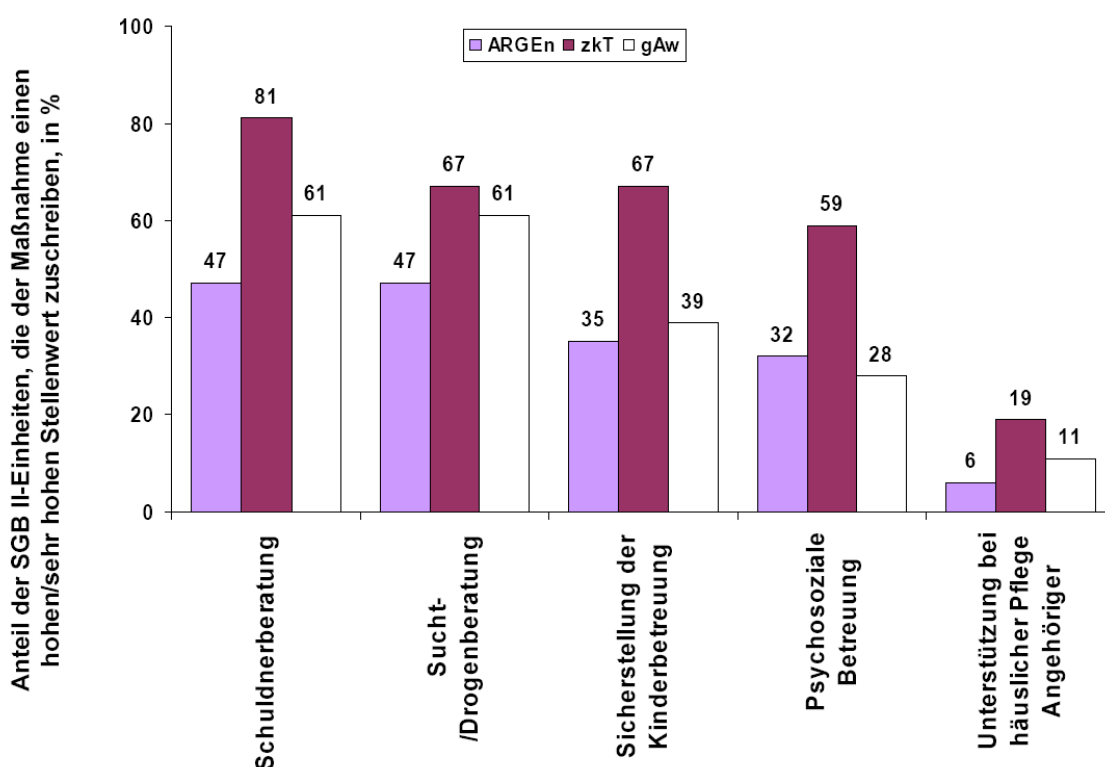
Abbildung 17: Beurteilung des Stellenwertes von Eingliederungsleistungen nach Modell der Aufgabenwahrnehmung



Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 79. Auswahl und eigene Darstellung.

Die stärkere Betonung der Wichtigkeit sozialintegrativer Leistungen seitens der zkt-Geschäftsführer/innen erstreckt sich auf alle Teilbereiche dieser sog. flankierenden Maßnahmen des § 16 Absatz 2 SGB II (vgl. **Abbildung 18**). Besonders ausgeprägt sind die Unterschiede zwischen ARGE n und zkt bei der Sicherstellung der Kinderbetreuung. Dieser Aufgabe messen 67% der Befragten aus Kreisen, in denen ein kommunaler Träger zugelassen wurde, einen hohen oder sehr hohen Stellenwert bei, wohingegen dies in nur 35% der Regionen, in denen sich eine Arbeitsgemeinschaft etabliert hat, der Fall ist. Angesichts des „ganzheitlichen“ Aktivierungsansatzes des SGB II, in dem alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft alle Möglichkeiten zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit ausschöpfen müssen, ist die Sicherstellung adäquater Betreuungsmöglichkeiten von Kindern ein wichtiger Beitrag zur Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipationschancen vor allem von Frauen, die immer noch überwiegend die Betreuungs- und Erziehungsaufgaben wahrnehmen.

Abbildung 18: Beurteilung des Stellenwertes einzelner flankierender Leistungen nach Modell der Aufgabenwahrnehmung



Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 80. Auswahl und eigene Darstellung.

Im Hinblick auf die Zielerreichung dieser bedeutsamen Leistung des SGB II, gaben 65% der in der Organisationsbefragung des Untersuchungsfeldes 1 befragten Geschäftsführer/innen der zkt an, dass sie den Bedarf in ihrer jeweiligen Region für gedeckt halten. Eine ähnlich hohe Bedarfsdeckung von rund 61% wird seitens der Regionen mit getrennter Aufgaben-

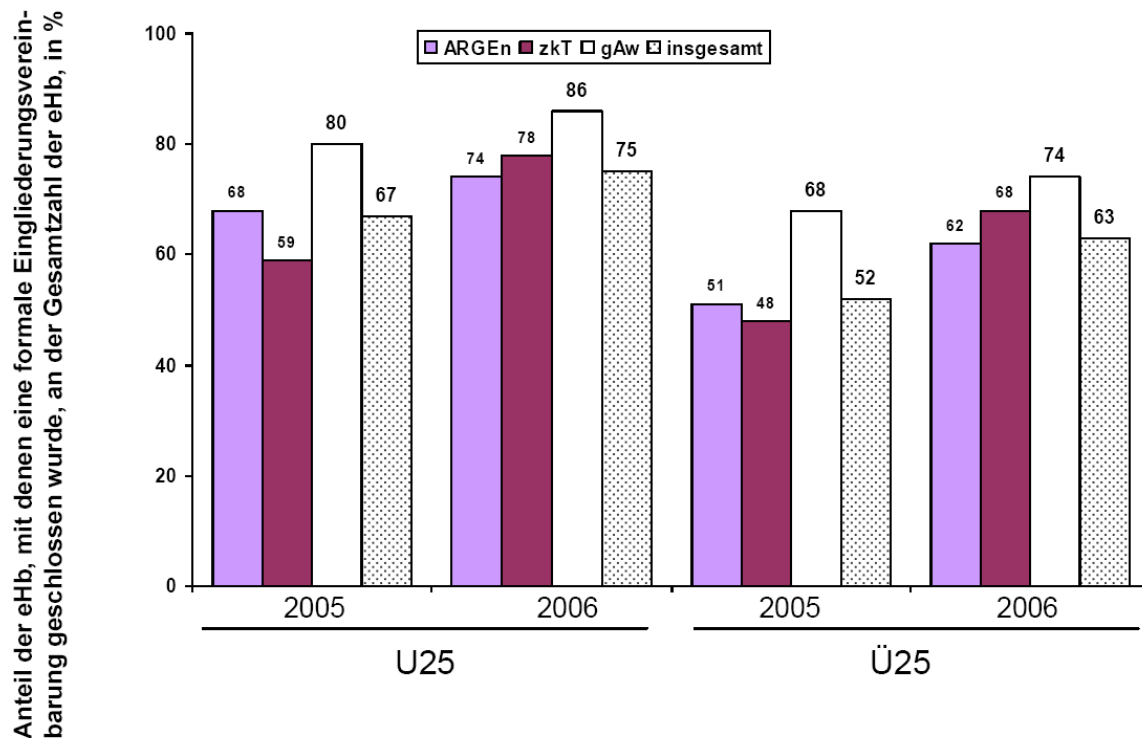
wahrnehmung vermeldet, während dies nur auf 55% der Geschäftsführer/innen von ARGE n zutrifft. Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung bestehen in diesem Zusammenhang auch bei der Gestaltung des Kinderbetreuungsangebots. Während in Kreisen mit zugelassenem kommunalem Träger ein Trend hin zu flexiblen Lösungen durch eine Erhöhung kurzfristig und zusätzlich eingerichteter Plätze zu verzeichnen ist, kommen in ARGE- und gAw-Regionen häufiger feste Kontingente und eine bevorzugte Behandlung von Maßnahmeteilnehmer/innen zum Einsatz.

Insgesamt erfolgt die Organisation sozialintegrativer Leistungen vor Ort nach Erkenntnissen aus der Organisationsbefragung des Untersuchungsfeldes 1 in der Mehrheit aller Fälle durch freie Träger. So gaben die befragten Geschäftsführer/innen beispielsweise in fast 60% aller Fälle an, dass die Schuldnerberatung (Erst- und Folgeberatung) durch freie Träger realisiert wird. Bei der Drogen- und Suchtberatung waren dies beinahe zwei Drittel aller regionalen Einheiten.

Ein weiteres zentrales Element des auf dem Prinzip „Fordern und Fördern“ beruhenden Grundsicherungssystems ist das Instrument der Eingliederungsvereinbarung. Gemäß § 15 SGB II soll mit jedem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auf diesem Wege vereinbart werden, welche Leistungen erwerbsfähige Hilfebedürftige zur Eingliederung in Arbeit erhalten und welche Bemühungen diese selbst in welchem Umfang mindestens unternehmen müssen. Darüber hinaus soll hierin geregelt werden, wie erwerbsfähige Hilfebedürftige diese Bemühungen nachweisen müssen. Eingliederungsvereinbarungen sollen jeweils für einen Zeitraum von sechs Monaten geschlossen werden, wobei ein aufeinander aufbauendes System vorgesehen ist, d.h. in neuen Vereinbarungen sollen die davor gewonnenen Erfahrungen berücksichtigt werden.

Dieses aus Sicht des Gesetzgebers für eine zielgerichtete Eingliederungsstrategie erwerbsfähiger Hilfebedürftiger wichtige Instrument, wird den Ergebnissen der Organisationsbefragung aus Untersuchungsfeld 1 zufolge mit steigender Tendenz zum Einsatz gebracht. So gaben die befragten Geschäftsführer/innen im Durchschnitt über alle Modelle der Aufgabenwahrnehmung hinweg an, im Jahr 2006 mit rund 75% der unter 25-jährigen sowie ca. 63% aller über 25-jährigen eine formale Eingliederungsvereinbarung geschlossen zu haben. Im Jahr zuvor traf dies nach Aussage der Befragten auf lediglich 67% bzw. 52% zu. Darüber hinaus lässt sich in diesem Zusammenhang auch ein starker Anstieg bei den zkt beobachten, die nach Angaben der Geschäftsführer/innen im Jahr 2006 einen höheren Anteil an formalen Eingliederungsvereinbarungen aufweisen als die ARGE n, was im Jahr zuvor noch nicht der Fall war.

Abbildung 19: Abgeschlossene Eingliederungsvereinbarungen 2005 und 2006 nach Modell der Aufgabenwahrnehmung



Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 104. Eigene Darstellung.

Schließlich sehen die Regelungen des § 31 SGB II zur Durchsetzung des Prinzips „Fordern und Fördern“ auch die Möglichkeit vor, Sanktionen zu verhängen, d.h. die Zahlung des Arbeitslosengeldes II abzusenken oder ganz auszusetzen. Sanktionen sind insbesondere für Fälle vorgesehen, in denen sich erwerbsfähige Hilfebedürftige weigern, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen bzw. gegen deren Inhalte verstoßen, eine zumutbare Arbeit ablehnen oder versäumen sich bei der Grundsicherungsstelle zu melden. Nach Angaben des Sanktionsberichts der Bundesagentur für Arbeit aus dem Jahr 2007 sind die gerade genannten Gründe die häufigsten Ursachen für eine Sanktionsverhängung.

Aus der Organisationsbefragung des Untersuchungsfeldes 1 lässt sich ermitteln, nach welcher Systematik bzw. Strategie die Grundsicherungsstellen Sanktionen verhängen und welche Unterschiede hier zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung bestehen. Dies wird in **Tabelle 19** veranschaulicht.

Tabelle 19: Sanktionierungssystematik der Grundsicherungsstellen 2006 nach Modell der Aufgabenwahrnehmung

	Verweigerung, eine EGV abzu- schließen	Verstoß gegen Verpflichtungen aus EGV	Weigerung, eine zumutbare Arbeit aufzunehmen bzw. deren Abbruch	Weigerung, ein Angebot auf dem 2. AM anzunehmen bzw. Abbruch	Melde- versäumnisse
	Anteil der SGB II-Einheiten, die den Sachverhalt regelmäßig oder Immer sanktionierten in % der Fälle				
	Ü25-Kunden/innen ohne Kinder				
ARGEn	58%	70%	77%	72%	72%
zkT	57%	84%	85%	73%	81%
gAw	67%	78%	72%	72%	78%
Insgesamt	58%	72%	78%	72%	74%
	Ü25-Kunden/innen mit Kindern				
ARGEn	50%	62%	69%	62%	67%
zkT	51%	70%	75%	70%	73%
gAw	61%	72%	67%	67%	78%
Insgesamt	51%	64%	70%	64%	68%
	U25-Kunden/innen				
ARGEn	62%	78%	83%	77%	79%
zkT	60%	90%	91%	82%	85%
gAw	67%	78%	83%	83%	83%
Insgesamt	62%	80%	84%	78%	80%

Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 1, S. 109. Eigene Auswahl und Darstellung.

Obige Tabelle legt den Schluss nahe, dass unabhängig von der jeweiligen „Verfehlung“ Kunden/innen unter 25 Jahren am ehesten mit einer Sanktion rechnen müssen, wohingegen Personen über 25 Jahren mit Kindern eher mit Nachsicht behandelt werden. Darüber hinaus scheinen die zkT im Allgemeinen einen rigoroseren Kurs einzuschlagen. So gaben die befragten Geschäftsführer/innen der zkT im Durchschnitt an, dass ein Verstoß eines/einer U25-Kunden/in gegen eine Verpflichtung aus der Eingliederungsvereinbarung in 90% aller Fälle regelmäßig oder immer sanktioniert würde. In den beiden anderen Modellen der Aufgabenwahrnehmung wurde dies jeweils nur für rund 78% der Fälle angegeben.

6.2 Der Maßnahmeeinsatz im Zeitverlauf

Betrachtet man den tatsächlichen Einsatz der Eingliederungsleistungen seit dem ersten Quartal 2006²⁶ bis zum aktuellen Rand (vgl. **Tabelle 20**), so lässt sich erkennen, dass der Instrumenteneinsatz im Rechtskreis SGB II von einer recht hohen Persistenz im Zeitablauf geprägt ist. Beschäftigung schaffende Maßnahmen, und hier insbesondere Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandvariante, stellen das am häufigsten zum Einsatz kommende Instrument dar. Personen in Arbeitsgelegenheiten machen, mit im Zeitablauf leicht sinkender Tendenz, fast die Hälfte aller Maßnahmeteilnehmer/innen im Rechtskreis SGB II aus. Mit deutlichem Abstand hierzu folgen Qualifizierungs- und beschäftigungsbegleitende Maßnahmen. Letztere weisen im betrachteten Zeitraum einen leichten Anstieg (von 9% auf 12%) aus, wohingegen der Anteil an Personen in Qualifizierungsmaßnahmen beinahe konstant bleibt. Bei den beschäftigungsbegleitenden Maßnahmen stellen die aus dem Rechtskreis SGB III stammenden Eingliederungszuschüsse den Hauptanteil, während das SGB II-spezifische Instrument des Einstiegsgeldes wesentlich seltener zur Anwendung kommt.

Die deutlichsten Veränderungen im Maßnahmeeinsatz sind zum einen bei den Beratungs- und Vermittlungsleistungen und zum anderen bei den sonstigen weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II zu beobachten. Während erstere im Zeitablauf von 16% auf 5% abnehmen, was vor allem auf einen Rückgang bei Beauftragung Dritter mit der Vermittlung zurückzuführen ist, sind letztere von 11% auf 19% gestiegen. Leider wird aus den Daten der Bundesagentur für Arbeit nicht deutlich, um welche Leistungen es sich hierbei genau handelt. Es dürfte aber eher unwahrscheinlich sein, dass dieser Anstieg auf rein buchungs- oder erfassungstechnischen Gründen beruht.

²⁶ Die Daten zur Maßnahmenteilnahme für das Jahr 2005 sind nicht ausreichend valide.

**Tabelle 20: Personen in ausgewählten Maßnahmen im Rechtskreis SGB II**

Monatsdurchschnittlicher Bestand mit Förderinformationen der zKT	2006								2007			
	März		Juni		September		Dezember		März		Juni ⁽¹⁾	
Beratung und Unterstützung bei der Arbeitsuche	112.918	16%	87.629	11%	65.387	8%	55.584	7%	43.612	5%	46.857	5%
darunter: Beauftragung Dritter mit Vermittlung	103.894	14%	80.070	10%	55.710	7%	42.994	5%	31.000	4%	32.297	4%
Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßn.	6.508	1%	4.398	1%	5.957	1%	8.125	1%	7.081	1%	7.592	1%
Weitere Leistungen (§16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 - 4)	2.516	0%	3.161	0%	3.720	0%	4.465	1%	5.351	1%	6.968	1%
Qualifizierung	95.810	13%	99.640	13%	103.507	13%	111.417	14%	124.148	15%	121.457	14%
darunter: Berufliche Weiterbildung	47.471	7%	50.345	6%	53.710	7%	62.802	8%	64.745	8%	67.256	8%
Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen	44.163	6%	44.149	6%	44.243	6%	42.462	5%	53.247	6%	47.435	6%
Berufsberatung und Förderung der Berufsbildung (ohne BAB)	34.899	5%	35.449	5%	50.100	6%	61.568	8%	65.049	8%	62.002	7%
darunter: Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen	13.211	2%	12.797	2%	14.010	2%	21.009	3%	21.163	3%	19.674	2%
Berufsausbildung Benachteiligter	15.126	2%	16.128	2%	28.017	4%	28.335	3%	29.560	4%	28.898	3%
Sozialpädagogische Begleitung	89	0%	88	0%	72	0%	184	0%	202	0%	187	0%
Einstiegsqualifizierung	3.695	1%	3.409	0%	1.098	0%	4.900	1%	7.020	1%	6.219	1%
Beschäftigungsbegleitende Leistungen	62.649	9%	83.955	11%	91.288	12%	86.640	11%	87.430	11%	101.770	12%
darunter: Eingliederungszuschüsse	35.331	5%	49.555	6%	53.932	7%	51.332	6%	53.442	6%	64.766	8%
Einstellungszuschüsse bei Neugründungen	2.916	0%	3.451	0%	3.414	0%	3.070	0%	2.934	0%	3.310	0%
Eingliederungshilfen für jüngere Arbeitnehmer	1.435	0%	1.771	0%	2.467	0%	1.175	0%	1.893	0%	2.231	0%
Einstiegsgeld - Variante Beschäftigung	2.999	0%	5.799	1%	6.721	1%	6.841	1%	6.745	1%	8.912	1%
Einstiegsgeld - Variante Selbständigkeit	16.669	2%	19.664	3%	20.760	3%	20.243	2%	20.279	2%	20.505	2%
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	342.486	47%	377.630	49%	364.551	47%	369.528	45%	355.837	43%	362.085	42%
darunter: Arbeitsgelegenheiten - Variante Mehraufwand	291.246	40%	322.680	41%	310.531	40%	304.353	37%	298.376	36%	311.675	36%
Arbeitsgelegenheiten - Variante Entgelt	16.987	2%	16.777	2%	17.494	2%	24.691	3%	23.359	3%	19.550	2%
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	33.954	5%	37.550	5%	35.777	5%	39.950	5%	33.761	4%	30.151	4%
Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen	281	0%	613	0%	741	0%	528	0%	336	0%	706	0%
Sonstige weitere Leistungen nach §16 Abs. 2 Satz 1 SGB II	77.495	11%	94.024	12%	104.405	13%	135.677	17%	153.410	18%	164.316	19%
Summe der Leistungen insgesamt	726.257	100%	778.327	100%	779.238	100%	820.414	100%	829.486	100%	858.487	100%

(1) Werte für Juni 2007 vorläufige Hochrechnungen

Quelle: Homepage der Bundesagentur für Arbeit: Detaillierte Informationen: Arbeitsmarkt

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass die Entwicklungen des Einsatzes der Eingliederungsleistungen im SGB II durch zwei deutliche und zwei eher moderate Veränderungen gekennzeichnet sind. Es ist ein deutlicher Anstieg der sonstigen Leistungen und ein deutlicher Rückgang bei der Beauftragung Dritter mit Vermittlung festzustellen. Außerdem kann eine moderate Ausweitung beschäftigungsbegleitender Leistungen beobachtet werden, während Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandvariante auf insgesamt anhaltend hohem Niveau etwas zurück gingen.

Betrachtet man die Verteilung der Teilnehmer/innen auf die oben dargestellten Maßnahmengruppen im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung (vgl. **Tabelle 21**), so lassen sich deutliche Unterschiede zwischen ARGE²⁷/gAw und zKT im Hinblick auf die Beratung und Unterstützung bei der Arbeitsuche in der ersten Hälfte des Jahres 2006 erkennen, die im Zeitablauf jedoch verschwinden. Bei Qualifizierungsmaßnahmen sowie hinsichtlich der Berufsberatung und der Förderung der Berufsausbildung weisen Regionen mit zKT im Durchschnitt durchweg höhere Teilnahmeanteile auf als Kreise mit ARGE²⁷/gAw. Allerdings beobachtet man bei der Berufsberatung und -ausbildung ebenfalls eine Annäherung zwischen den beiden Gruppen im Zeitablauf.

Tabelle 21: Arbeitsmarktpolitische Instrumente im Rechtskreis SGB II nach Form der Aufgabenwahrnehmung (Bestand Teilnehmer/innen)

	2006										2007
	März		Juni		Sept.		Dez.		März		
	ARGE ²⁷ / gAw	zKT	ARGE ²⁷ / gAw	zKT	ARGE ²⁷ / gAw	zKT	ARGE ²⁷ / gAw	zKT	ARGE ²⁷ / gAw	zKT	
Beratung und Unterstützung bei der Arbeitsuche	16%	6%	12%	6%	9%	6%	7%	6%	5%	6%	
Qualifizierung	13%	18%	12%	17%	13%	16%	13%	19%	15%	17%	
Berufsberatung und Förderung der Berufsausbildung	4%	11%	4%	10%	6%	12%	7%	10%	8%	10%	
Beschäftigungsbegleitende Leistungen	9%	7%	11%	8%	12%	10%	11%	8%	11%	8%	
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	47%	48%	48%	49%	47%	46%	45%	45%	43%	42%	
Sonstige weitere Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II	11%	10%	12%	10%	14%	10%	17%	13%	19%	17%	
Instrumente insgesamt	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Quelle: Homepage der Bundesagentur für Arbeit. Detaillierte Informationen: Arbeitsmarkt.

Hinsichtlich der beschäftigungsbegleitenden Leistungen zeigt sich ein etwas höherer durchschnittlicher Anteil an Maßnahmeteilnehmer/innen in Kreisen mit ARGE bzw. gAw als in solchen mit zugelassenem kommunalen Träger. Ebenfalls höher ist der durchschnittliche Teilnahmeanteil in ARGE²⁷/gAw im Vergleich zu den zKT bei den sonstigen Leistungen nach § 16 Absatz 2 SGB II. Hier scheinen sich die Unterschiede im Zeitablauf allerdings eher zu

²⁷ Die Datenbasis erlaubt hier leider keine getrennte Darstellung für die beiden Modelle ARGE und gAw.

erhöhen. Praktisch keinerlei Unterschied zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung ist im Einsatz der beschäftigungsschaffenden Maßnahmen erkennbar.

Die unterschiedlichen Schwerpunkte der geschäftspolitischen Ausrichtung, die von den Geschäftsführer/innen in der Organisationsbefragung des Untersuchungsfeldes 1 geäußert wurden, schlagen sich somit im beobachtbaren Maßnahmemix teilweise nieder. Insbesondere weisen Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern etwas höhere Anteile an Teilnehmer/innen in Qualifizierungs- und Ausbildungsmaßnahmen auf. Demgegenüber scheinen Kreise mit Arbeitsgemeinschaften oder getrennter Aufgabenwahrnehmung eher auf beschäftigungsbegleitende Maßnahmen sowie sonstige Leistungen nach § 16 Absatz 2 SGB II zu setzen. Trotz des unterschiedlichen Stellenwertes von beschäftigungsschaffenden Maßnahmen in der Organisationsbefragung des Untersuchungsfeldes 1 existieren keine Unterschiede im durchschnittlichen Einsatz dieser Leistungen zwischen den hier betrachteten Modellen der Aufgabenwahrnehmung auf Basis der von der BA-Statistik veröffentlichten Zahlen zum Instrumenteneinsatz im Rechtskreis SGB II. Inwieweit dieser Befund sich ändert, wenn detaillierte Daten zu allen drei Modellen vorliegen, muss abgewartet werden.

Im nächsten Kapitel wird die Wahrnehmung des Förderungs- und Aktivierungsprozesses durch die Kunden/innen, also mit Hilfe der Informationen der Kundenbefragung aus Untersuchungsfeld 3 dargestellt. Dies erlaubt eine weitere Spiegelung der von den Geschäftsführer/innen der einzelnen Modelle der Aufgabenwahrnehmung in der Organisationsbefragung postulierten Ziele und Schwerpunkte der Arbeit der Grundsicherungsstellen.

6.3 Die Wahrnehmung des Förderungs- und Aktivierungsprozesses durch die Kunden/innen

Der Aufbau dieses Kapitels lehnt sich an die Darstellung in **Kapitel 6.1** an. Zunächst wird daher der allgemeine Maßnahmezugang aus Sicht der Kunden/innen beschrieben, wobei auf die sozialintegrativen Leistungen gesondert eingegangen wird. Daran anschließend finden sich Informationen zu den Themenkomplexen Aktivierungsansatz, Eingliederungsvereinbarung und Sanktionen.

Maßnahmenteilnahme

Die aus der Kundenbefragung des Untersuchungsfeldes 3 gewonnenen Informationen zum Maßnahmezugang im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung lassen nur geringe Unterschiede erkennen (vgl. **Tabelle 22**). Keine der aufgeführten Differenzen in den Maßnahmenteilnahmeanteilen für die Bestandsstichprobe (oberer Teil von **Tabelle 22**) zwischen den alternativen Modellen der Aufgabenwahrnehmung ist statistisch signifikant. Dies gilt sowohl für Männer als auch für Frauen und auch für alle Maßnahmetypen, d.h. Qualifizierungsmaßnahmen, Beschäftigungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Förderung der Selbständigkeit sowie sonstige Maßnahmen. In allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung werden diese Maßnahmen mit nahezu gleicher Intensität eingesetzt.

Tabelle 22: Maßnahmen nach Modell der Aufgabenwahrnehmung – Bestands- und Zugangsstichprobe der Kundenbefragung

	ARGEn	zkT	gAw
Bestand Männer			
Maßnahmenteilnahme	57,9%	57,1%	57,3%
Qualifizierungsmaßnahmen	44,3%	42,0%	43,3%
Beschäftigungsmaßnahmen	27,8%	27,2%	29,7%
Förderung Selbständigkeit	3,6%	2,7%	3,0%
Sonstige Maßnahmen	4,8%	4,8%	4,7%
Bestand Frauen			
Maßnahmenteilnahme	44,0%	45,3%	46,6%
Qualifizierungsmaßnahmen	33,0%	32,8%	35,8%
Beschäftigungsmaßnahmen	17,9%	19,5%	20,3%
Förderung Selbständigkeit	2,4%	1,7%	2,4%
Sonstige Maßnahmen	4,0%	4,2%	4,9%
Zugang Männer			
Maßnahmenteilnahme	41,4%	43,9%	36,1%
Qualifizierungsmaßnahmen	34,0%	33,9%	28,7%
Beschäftigungsmaßnahmen	8,8%	15,0%	14,2%
Förderung Selbständigkeit	1,9%	1,3%	3,7%
Sonstige Maßnahmen	5,8%	2,9%	1,3%
Zugang Frauen			
Maßnahmenteilnahme	28,3%	36,1%	35,3%
Qualifizierungsmaßnahmen	19,4%	25,3%	24,7%
Beschäftigungsmaßnahmen	8,7%	8,0%	6,2%
Förderung Selbständigkeit	2,2%	2,5%	0,4%
Sonstige Maßnahmen	3,7%	6,4%	4,7%

Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, S.211f. Auswahl und eigene Darstellung.

Für diejenigen Kunden und Kundinnen, die zwischen August und Dezember 2006 in den SGB II-Leistungsbezug eingetreten sind (sog. Zugangsstichprobe der Kundenbefragung) lassen sich hingegen Unterschiede zwischen den drei Modelltypen (vgl. **Tabelle 22**, unterer Teil) beobachten. So ist der Anteil an hilfebedürftigen Frauen, die insgesamt an Maßnahmen teilnehmen, in Regionen mit ARGEn im Durchschnitt der Zugangsstichprobe statistisch signifikant geringer als in Kreisen mit zugelassenen kommunalen Trägern. Ein weiterer statistisch signifikanter Unterschied ist darüber hinaus bei Maßnahmen zur Förderung der Selbständigkeit erkennbar. In Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung ist im Durchschnitt der Anteil an Frauen, die an solchen Maßnahmen teilnehmen, in dieser Stichprobe deutlich geringer als in Regionen mit zugelassenem kommunalem Träger und in ARGEn.

Für Männer zeigen sich im Zugang insgesamt keine signifikanten Unterschiede in der Maßnahmenteilnahme zwischen den Modelltypen. Allerdings ist hier die Teilnahme an Beschäftigungsmaßnahmen in ARGEn schwach signifikant geringer als in Kreisen mit zugelassenen kommunalen Trägern. Schließlich lässt sich für Männer auch ein Unterschied in den Teilnahmeanteilen an den sonstigen Maßnahmen zwischen Regionen mit ARGEn und

solchen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung beobachten. Diese sind in letzteren statistisch signifikant höher als in ersteren. Alle anderen Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung stellen sich wiederum als insignifikant heraus. Auf Basis der Kundenbefragung lassen sich also auf Grundlage der bisherigen deskriptiven Auswertungen keine allzu deutlichen Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung erkennen. Die von den Geschäftsführer/innen in der Organisationsbefragung des Untersuchungsfeldes 1 postulierten Unterschiede im Stellenwert einzelner arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für die geschäftspolitische Ausrichtung (vgl. **Kapitel 6.1**) finden sich in der Allokation der Kunden/innen also nur eingeschränkt wieder.

Ein weiterer interessanter Aspekt des Maßnahmezugangs aus der Kundenbefragung des Untersuchungsfeldes 3 ist in **Tabelle 23** veranschaulicht. In der Tabelle ist die Maßnahmenbeteiligung nach der prozentualen Differenz zwischen den Geschlechtern sortiert. Hierbei fällt zum einen auf, dass mit Ausnahme der speziellen Maßnahmen für behinderte Menschen, Frauen durchweg seltener an Maßnahmen teilnehmen als Männer. Hierbei muss allerdings berücksichtigt werden, dass sich die in der Tabelle dargestellten Werte auf alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen beziehen und nicht nur auf die relevante Untergruppe der zu aktivierenden Personen, unter denen wegen familiärer Verpflichtungen deutlich weniger Frauen zu finden sein dürften.

Tabelle 23: Maßnahmenallokation nach Geschlecht

Bestandsstichprobe Kundenbefragung	Anteil Männer	Anteil Frauen	Relation Anteil Frauen zu Anteil Männer
Führerschein	2,1%	0,7%	- 67%
AGH (Entgeltvariante) oder ABM	6,7%	3,3%	- 51%
Umschulung	3,7%	1,9%	- 49%
Existenzgründungstraining	2,8%	1,6%	- 43%
Ausbildungs- oder berufsvorbereitende Maßnahme ^a	16,2%	9,8%	- 40%
Unterstützung einer selbständigen Beschäftigung	3,3%	2,2%	- 33%
Lehrgang zur beruflichen Weiterbildung	10,2%	7,0%	- 31%
Arbeitsgelegenheiten (Mehraufwandsvariante)	24,3%	16,7%	- 31%
Betriebliche Ausbildung	1,0%	0,7%	- 30%
Praktikum	14,0%	10,1%	- 28%
Bewerbungstraining	24,5%	17,7%	- 28%
Berufsorientierungskurs ^a	13,6%	9,9%	- 27%
beruflich-schulische Ausbildung	0,8%	0,6%	- 25%
Nachholen des Schulabschlusses ^a	6,9%	5,4%	- 22%
Sprachkurs	6,7%	6,4%	- 4%
spezielle Maßnahmen für Behinderte	0,4%	0,5%	+ 25%

^a nur U25; Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, S. 202. Eigene Berechnungen und Darstellung

Zum anderen fällt eine geschlechtsspezifisch sehr unterschiedliche Maßnahmenallokation auf. Insbesondere Führerschein, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bzw. Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, Umschulung, Existenzgründungstraining und berufsvorbereitende Maßnahmen werden deutlich häufiger von Männern wahrgenommen. Dies deutet

darauf hin, dass die Grundsicherungsstellen eher Männer als Zielgruppe für Maßnahmen betrachten, die unmittelbar auf eine Beschäftigung ausgerichtet sind.

Aus der Kundenbefragung des Untersuchungsfeldes 3 ergibt sich des Weiteren, dass insbesondere die Zufriedenheit der Kunden/innen mit der Förderung ihrer beruflichen Fähigkeiten sehr gering ist. Von allen Fragen nach verschiedenen Zufriedenheitsbereichen wird diese unabhängig vom Modell der Aufgabenwahrnehmung und vom Geschlecht des Befragten am schlechtesten beurteilt. Auf einer Skala von 1 (sehr zufrieden) bis 4 (sehr unzufrieden) bewerteten Männer und Frauen in ARGE n und Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung ihre Zufriedenheit mit der Förderung der beruflichen Fähigkeiten mit durchschnittlich 2,8. In den zKT betrug der durchschnittliche Zufriedenheitswert beider Geschlechter 2,7, wobei die Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung statistisch nicht signifikant sind (Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, S. 173f und Tabellenband Tabelle 3.04). Angesichts des Stellenwerts, dem der Förderung beruflicher Fähigkeiten in der Organisationsbefragung vor allem durch die zKT beigemessen wird, dürfte dieses Ergebnis für die Geschäftsführer/innen der zKT eher enttäuschend sein.

Sozialintegrative Leistungen

Die seitens der Geschäftsführung der zKT deutlich stärkere Betonung von sozialer Integration und Unterstützung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen findet sich zwar nicht im tatsächlich beobachtbaren Maßnahmemix (vgl. **Kapitel 6.2**), aber zumindest bis zu einem gewissen Grad in den Ergebnissen der Kundenbefragung des Untersuchungsfeldes 3 wieder. In dieser Befragung wurden die Themenkomplexe Betroffenheit mit persönlichen Problemen und Thematisierung derselben bei der Beratung in den Grundsicherungsstellen angesprochen. Darüber hinaus wurden Informationen zur Aktivierung der Bedarfsgemeinschaft als Ganzer sowie zu besonderen Maßnahmen für Personen unter 25 Jahren erhoben.

Tabelle 24 fasst die Antworten zum Themenkomplex „persönliche Probleme“ im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung zusammen. Hieraus wird ersichtlich, dass die von ARGE n zu betreuenden Personen unabhängig vom Geschlecht durchweg häufiger angaben, von persönlichen Problemen betroffen zu sein. Dies mag angesichts der durchschnittlich höheren Urbanität in den ARGE n nicht überraschend sein. Am deutlichsten treten die Unterschiede zwischen ARGE n und zKT bei Verschuldungsproblemen (für beide Geschlechter) sowie im Bereich familiärer Konflikte (Männer) und psychischer Probleme (Frauen) hervor. In Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung scheinen die meisten der genannten persönlichen Probleme exponierter zu sein als in den beiden anderen Modellen. So gaben beispielsweise mehr als ein Drittel aller befragten Männer an von Verschuldungsproblemen betroffen zu sein.

Trotz der augenscheinlich geringeren Problemlage werden die genannten Bereiche in den Beratungsgesprächen bei den zKT häufiger thematisiert. So wurde nach Angaben der befragten Frauen im Zuständigkeitsbereich der ARGE n im Schnitt nur in rund 14% der Fälle

mit einem Problem im Bereich der Kinderbetreuung dieses Thema auch angesprochen, in den zKT hingegen in 23%. Verschuldungsprobleme wurden in der Beratung bei den ARGEn nur bei 16% der befragten Männer thematisiert, in den zKT immerhin bei beinahe 23%. Bei den Frauen zeigt sich in diesem Bereich ein ähnliches Bild. Auch das Thema familiäre Konflikte kommt in den zKT häufiger zur Sprache als in den ARGEn. In Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung liegt der Anteil der Personen, die angaben, dass persönliche Probleme in den Beratungsgesprächen thematisiert wurden, zumeist zwischen den Werten der beiden anderen Modelle der Aufgabenwahrnehmung.

Tabelle 24: Sozialintegrative Beratungsthemen nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung

	Männer			Frauen		
	ARGEn	zKT	gAw	ARGEn	zKT	gAw
Anteil stark betroffen von:						
Betreuung minderjähriger Kinder	8,0%	5,6%	5,0%	21,4%	20,2%	24,1%
Häusliche Pflege Angehöriger	6,2%	5,3%	7,6%	6,7%	6,6%	5,8%
Psychische Probleme/Sucht	14,4%	12,1%	17,4%	13,9%	12,0%	13,2%
Schulden	33,3%	27,6%	36,2%	28,7%	23,2%	27,4%
Familienkonflikte	15,9%	13,1%	18,2%	19,0%	17,4%	17,5%
Thema in Beratung angesprochen:						
Betreuung minderjähriger Kinder	15,6%	20,2%	10,5%	14,4%	22,9%	17,4%
Häusliche Pflege Angehöriger	5,7%	9,8%	20,9%	12,1%	10,8%	9,0%
Psychische Probleme/Sucht	17,3%	16,1%	27,4%	14,9%	23,7%	14,1%
Schulden	16,3%	22,8%	20,3%	12,3%	20,0%	15,9%
Familienkonflikte	3,9%	8,5%	4,0%	7,0%	12,1%	6,6%
Relation angesprochen zu betroffen:						
Betreuung minderjähriger Kinder	2,0	3,6	2,1	0,7	1,1	0,7
Häusliche Pflege Angehöriger	0,9	1,8	2,8	1,8	1,6	1,6
Psychische Probleme/Sucht	1,2	1,3	1,6	1,1	2,0	1,1
Schulden	0,5	0,8	0,6	0,4	0,9	0,6
Familienkonflikte	0,2	0,6	0,2	0,4	0,7	0,4

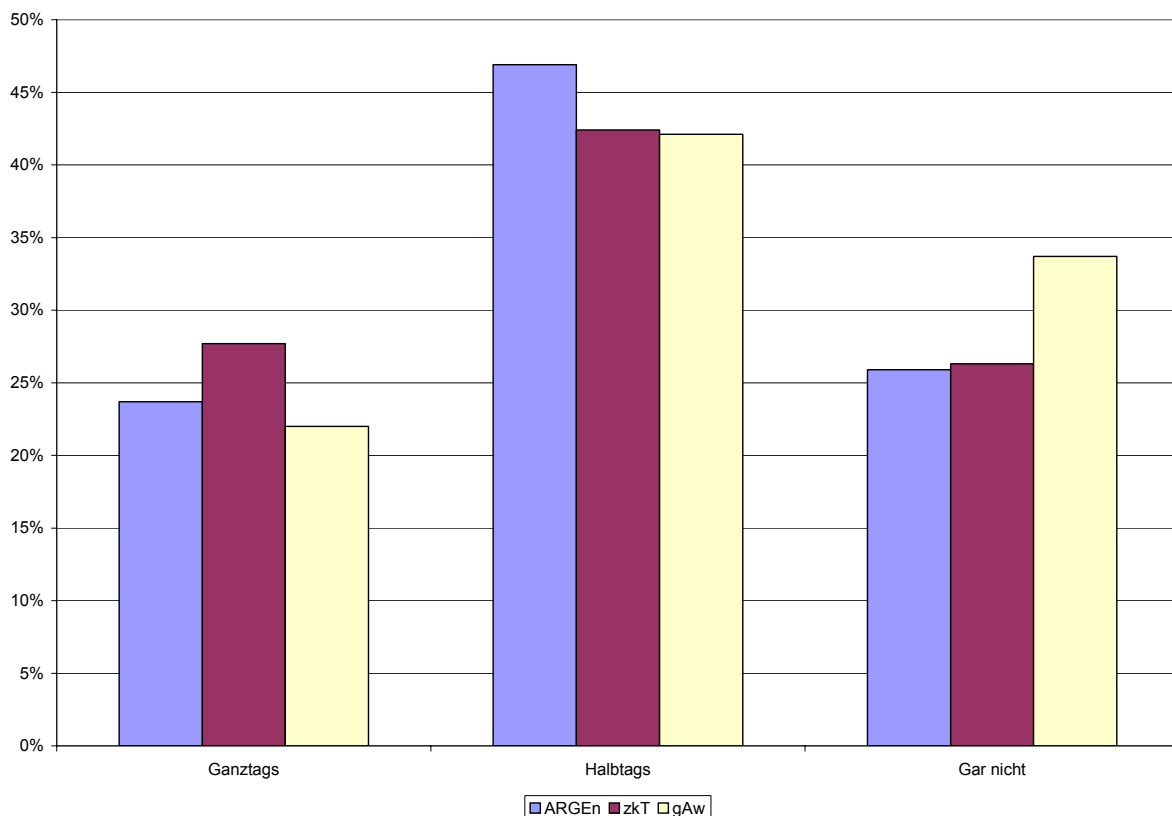
Quelle: UF3, Tabellenanhang, Tab. 3.02., eigene Berechnungen

Setzt man die Häufigkeit der Thematisierung obiger Probleme in Relation zu den Angaben der Befragten über deren Betroffenheit mit denselben, so zeigt sich – mit einer Ausnahme bei der Pflege von Angehörigen durch Frauen – dass in den zKT diese Themen, gemessen an der subjektiven Problemlage der Betroffenen, durchgängig öfter thematisiert werden. Die stärkere Betonung des sozialintegrativen Ansatzes des Aktivierungsprozesses in den Angaben der Geschäftsführer/innen der zKT scheint also durch die Wahrnehmung der Kunden/innen bestätigt zu werden.

Diesem Befund widersprechen allerdings zumindest teilweise die Angaben der befragten Frauen mit Kindern unter 15 Jahren zu ihren Möglichkeiten, einer Beschäftigung nachzugehen. Hier gaben jeweils rund ein Viertel der betroffenen Frauen an, die von Arbeitsgemeinschaften oder einem zugelassenen kommunalen Träger betreut werden, angesichts der Betreuungssituation keine Möglichkeit zur Aufnahme einer Beschäftigung zu

sehen. In Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung waren dies sogar fast 35% (vgl. **Abbildung 20**).

Abbildung 20: Vereinbarkeit von Betreuungssituation und Beschäftigung bei Frauen mit Kindern unter 15 Jahren



Quelle: Jahresbericht 2007 des Untersuchungsfeldes 3, Tabellenband Tab. 1.07. Eigene Darstellung.

Abschließend muss zu diesem Themenkomplex betont werden, dass zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden kann, ob bzw. inwieweit die in Reaktion auf die Beratungsgespräche vereinbarten und/oder eingeleiteten Maßnahmen zur Behebung der persönlichen Probleme tatsächlich wirksam sind und ob sich hieraus eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit oder sogar eine Erhöhung der Integrationschancen der Betroffenen ergeben. Hierfür müssen die Ergebnisse der mikroökonomischen Kausalanalysen zur Effektivität einzelner Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel abgewartet werden, die erst zum Endbericht 2008 vorliegen werden.

Aktivierungsansatz

Obwohl die Geschäftsführung der Grundsicherungsstellen in der Organisationsbefragung des Untersuchungsfeldes 1 angaben, dass die Einbestellung der gesamten Bedarfsgemeinschaft eher ein Einzelfall- denn ein Regelinstrument ist, legen die Angaben der Kundenbefragung des Untersuchungsfeldes 3 den Schluss nahe, dass die Aktivierung der gesamten

Bedarfsgemeinschaft durch eine vernetzte Betreuung und die Berücksichtigung der Situation der anderen Bedarfsgemeinschaftsmitglieder durchaus erfolgt. In diesem Zusammenhang weisen die Angaben der Betroffenen darauf hin, dass bei den zKT ein „ganzheitlicher“ Aktivierungsansatzes etwas stärker verbreitet zu sein scheint als bei den ARGE n (vgl. **Tabelle 25**).

Mit Ausnahme des Bereichs „gleicher Ansprechpartner für die anderen Bedarfsgemeinschaftsmitglieder“ bei aktuellen Leistungsbezieherinnen und des Themas „Berücksichtigung der elterlichen Situation bei der Betreuung von Personen unter 25 Jahren“ weisen alle anderen Themengebiete, die eine Einbeziehung der Bedarfsgemeinschaft in den Aktivierungsprozess zum Gegenstand haben, bei den zKT höhere Werte als bei den ARGE n auf. Diese Unterschiede sind jedoch teilweise nicht sehr ausgeprägt und müssen daher mit Vorsicht interpretiert werden. Des Weiteren muss offen bleiben, inwieweit die sich hier abzeichnende, etwas stärkere Einbeziehung der gesamten Bedarfsgemeinschaft in den Aktivierungsprozess bei den zKT tatsächlich ein Charakteristikum dieses Modells der Aufgabenwahrnehmung darstellt oder auf die eher ländlich-kleinstädtische Situation in Regionen mit zKT zurück zu führen ist, bei der es unter Umständen einfacher ist, den Familienkontext der zu betreuenden Personen mit einzubeziehen.

Tabelle 25: Integration der Bedarfsgemeinschaft in den Aktivierungsprozess (Anteil der Antworten mit „Ja“ in %)

Bestandsstichprobe	Männer			Frauen		
	ARGE	zKT	gAW	ARGE	zKT	gAW
Nach Situation HH-Mitglieder erkundigt	34,1%	36,9%	32,9%	35,5%	40,6%	34,2%
Gemeinsames Gespräch mit allen BG-Mitgliedern	16,0%	18,1%	9,3%	16,3%	18,1%	12,1%
Gleicher Ansprechpartner für BG-M. (Aktuelle)	31,9%	34,3%	19,6%	38,4%	36,9%	23,2%
Gleicher Ansprechpartner für BG-M. (Ehemalige)	16,2%	24,3%	5,3%	20,8%	30,6%	29,2%
Elterliche Situation Beratungsthema bei U25	13,2%	10,6%	13,6%	10,5%	10,9%	7,0%

Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, Tabellenanhang, Tab. 3.02. Auswahl und eigene Darstellung.

Im Hinblick auf die Unterstützung der besonderen Zielgruppe des § 3 Absatz 2 SGB II, also Personen unter 25 Jahren, kann aus der Kundenbefragung des Untersuchungsfeldes 3 festgehalten werden, dass knapp 10% der befragten U25-Kunden/innen in zKT und fast 14% in ARGE n ein Sofortangebot unterbreitet wurde. Insgesamt hat allerdings nur ein Drittel von rund 50% der Jugendlichen, denen ein Arbeits- oder Ausbildungsangebot unterbreitet wurde, dieses in den ersten drei Monaten erhalten.

Eingliederungsvereinbarung

Für rund 8% aller in der Kundenbefragung des Untersuchungsfeldes 3 befragten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen liegen keine Angaben über den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung vor. Dies liegt aller Voraussicht nach daran, dass diese Personen noch nie

Kontakt mit der zuständigen Grundsicherungsstelle hatten. Lässt man diese Personen außer Betracht, dann haben etwas mehr als 45% der befragten Personen mindestens eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen (vgl. **Tabelle 26**). Hierbei ist der Anteil der Männer (ca. 49%) verglichen mit dem der Frauen (ca. 42%) etwas höher. Ebenso sind Jüngere häufiger als Ältere in der Gruppe der Personen vertreten, die eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen haben. Auffallend ist, dass Personen ab 58 Jahren nur sehr selten eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen haben. Untersuchungsfeld 3 zufolge (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, S. 169) liegt dies nicht unmittelbar an der Möglichkeit zum erleichterten Leistungsbezug bei dieser Altersgruppe, denn auch mit 75% der Kunden/innen ab 58 Jahren, die hierfür nicht optiert haben, wurde keine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen. Insgesamt gaben rund 20% der Befragten an, mehr als eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen zu haben.

Tabelle 26: Abschluss und Inhalte von Eingliederungsvereinbarungen

	Altersgruppen							
	Alle	Männer	Frauen	Unter 25	25 bis 34	35 bis 49	50 bis 57	58 u. älter
Mind. eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen	45,4%	49,0%	41,9%	48,9%	45,0%	47,7%	47,4%	19,1%
Durchschnittliche Anzahl EGV	0,78	0,87	0,69	0,89	0,76	0,80	0,85	0,31
Themen:								
Nachweis von Bewerbungen	54,5%	55,6%	53,2%	50,7%	51,5%	59,4%	56,2%	32,7%
Aufnahme einer AGH	49,9%	50,7%	49,1%	45,0%	42,6%	55,2%	61,7%	33,1%
Schulabschluss nachholen	2,9%	2,9%	2,9%	13,7%	-	-	-	-

Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, S. 169. Auswahl und eigene Darstellung.

Aus **Tabelle 26** wird ferner deutlich, dass in der Mehrheit der Fälle der Nachweis von Bewerbungen etwas häufiger den Gegenstand der Eingliederungsvereinbarung darstellt als die Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit (AGH). Lediglich bei Personen über 50 Jahren kehrt sich dies um. Die Mehrheit der befragten Kunden/innen hält den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung für sinnvoll. Allerdings gaben nur rund 37% der befragten Personen an, bei der Festlegung der Inhalte der Eingliederungsvereinbarung Mitwirkungsmöglichkeiten gehabt zu haben. Das Ausmaß der Koproduktivität bei diesem zentralen Element der individuellen Integrationsstrategie scheint sich also eher in Grenzen zu halten. Dennoch ist die Mehrheit der Kunden/innen insgesamt der Ansicht, dass die Grundsicherungsstellen ihnen die Möglichkeit zum Einbringen eigener Vorstellungen in den Aktivierungs- und Förderungsprozess einräumt. Hierbei sind die zkt verglichen mit den ARGE in der Wahrnehmung ihrer Kunden/innen wohl etwas kooperativer. In der Kundenbefragung von Untersuchungsfeld 3 stimmten etwas mehr als 61% der Männer und fast 60% der Frauen in zkt der These „Ich kann meine eigenen Vorstellungen einbringen“ zu, während dies in ARGE nur ca. 57% der befragten Männer und knapp 55% der Frauen taten (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, S.175).

Sanktionen

Tabelle 27 fasst die Angaben der in Untersuchungsfeld 3 befragten Kunden/innen zur Häufigkeit und Akzeptanz von Sanktionen zusammen. Insgesamt haben nach eigenen Angaben etwas mehr als 12% aller befragten Kunden/innen mindestens eine Sanktion hinnehmen müssen. Mehrere Sanktionen wurden nur in rund 4% aller Fälle verhängt. Auffallend ist, dass Männer häufiger von Sanktionen betroffen sind als Frauen und dass die Sanktionshäufigkeit mit zunehmendem Alter abzunehmen scheint. Dies dürfte zum einen vermutlich mit der von den Geschäftsführer/innen der Grundsicherungsstellen in der Organisationsbefragung postulierten größeren Rigorosität gegenüber Jüngeren zusammenhängen (vgl. Kapitel 6.1). Zum anderen gehen mit dem Rückgang des Abschlusses an Eingliederungsvereinbarungen mit zunehmendem Alter auch die Möglichkeiten zurück gegen diese Vereinbarungen zu verstoßen, was sehr häufig mit einer Sanktion geahndet wird.

Tabelle 27: Häufigkeit und Akzeptanz von Sanktionen

	Altersgruppen							
	Alle	Männer	Frauen	Unter 25	25 bis 34	35 bis 49	50 bis 57	58 und älter
Häufigkeit von Sanktionen								
Einmal	8,7%	9,7%	7,8%	11,0%	11,6%	6,9%	4,9%	4,4%
Mehrmals	3,6%	4,6%	2,5%	5,0%	4,7%	2,6%	1,6%	2,1%
Bisher nicht	86,0%	84,1%	87,8%	79,0%	82,7%	90,0%	93,2%	93,1%
Akzeptanz von Sanktionen								
Ja	22,2%	23,5%	20,5%	24,6%	27,0%	15,0%	15,6%	18,2%
Teilweise	8,7%	9,5%	7,6%	12,1%	9,0%	5,2%	6,6%	2,1%
Nein	69,1%	66,9%	71,9%	63,3%	64,0%	79,8%	77,8%	79,6%

Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, S. 172. Auswahl und eigene Darstellung.

Etwas mehr als 30% der befragten Kunden/innen, die schon eine Sanktion hinnehmen mussten, fanden dieselbe ganz oder zumindest teilweise gerechtfertigt. Mehr als zwei Drittel (69,1%) lehnten diese allerdings ab. Hierbei scheint die Akzeptanzquote mit zunehmendem Alter abzunehmen. Auch scheinen Frauen seltener als Männer eine ausgesprochene Leistungskürzung als gerechtfertigt zu betrachten.

7. Die Ergebnisse – Ein erster Einblick

Wie eingangs bereits erwähnt, können aufgrund der derzeitigen Datenlage zur Effektivität und Effizienz der unterschiedlichen Modelle der Aufgabenwahrnehmung in diesem Bericht noch keine abschließenden Aussagen gemacht werden. Die Erreichung der Ziele des SGB II, also Integration in Erwerbstätigkeit, Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung, werden erst zum Endbericht 2008 mit Hilfe einer dann soliden Datenbasis stichhaltig darstellbar sein. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt können aber schon erste Befunde aus den Erhebungen des Untersuchungsfeldes 3 präsentiert werden, die allesamt rein deskriptiv, d.h. beschreibender Natur, sind und daher noch keine kausalen Schlussfolgerungen erlauben. In **Kapitel 7.1** wird ein Überblick über die Gründe zur Beendigung des Leistungsbezugs aus der ersten Welle der Kundenbefragung des Untersuchungsfeldes 3 gegeben. **Kapitel 7.2** fasst die zentralen Resultate der im Rahmen des Untersuchungsfeldes 3 eigens durchgeführten methodisch-konzeptionellen Vorstudie zur Messung von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilisierung zusammen.

7.1 Deskriptive Resultate zur Beendigung des Leistungsbezugs

In **Tabelle 28** werden die Angaben der Befragten aus der Kundenbefragung zu den Gründen für die Beendigung der Hilfebedürftigkeit zusammengefasst. In der Tabelle finden sich auch Angaben zur statistischen Signifikanz der Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung, die mit Hilfe eines t-Tests auf Gleichheit der Mittelwerte ermittelt wurden. Diese Tests erlauben eine Aussage darüber, ob die beobachtbaren Differenzen zwischen den jeweiligen Gruppen angesichts der Stichprobenvariation als systematisch oder zufällig betrachtet werden sollten. Angegeben werden die jeweiligen Irrtumswahrscheinlichkeiten der t-Tests. Sind diese kleiner als 5%, so kann die Hypothese, dass die Mittelwerte der betrachteten Gruppen gleich sind, mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von weniger als 5% verworfen werden. In diesem Fall sollte man davon ausgehen, dass die beobachtbaren Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung systematisch sind und nicht allein auf zufällige Schwankungen in der Stichprobe zurückgeführt werden können. Für Werte größer als 5% gilt genau das Umgekehrte.

Die angegebenen Austrittsraten aus der Hilfebedürftigkeit sind einfache Durchschnittswerte über die einzelnen Modelle der Aufgabenwahrnehmung, bei denen um keine weiteren Charakteristika der betrachteten Regionen kontrolliert wird. Insbesondere finden hierin die in **Kapitel 3.3** beschriebenen Unterschiede in den Startbedingungen sowie die Heterogenität zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich der Zusammensetzung des Kundenkreises (vgl. **Kapitel 5.2**) keine Berücksichtigung. Es ist leicht vorstellbar, dass diese Unterschiede einen bedeutenden Einfluss auf die Austritte aus dem Leistungsbezug haben können. Aus diesem Grund dürfen die nachfolgend dargestellten Differenzen zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung keinesfalls kausal interpretiert werden, selbst wenn sie statistisch signifikant sein sollten. Sie bieten lediglich einen ersten, rein beschreibenden Überblick über die Gründe für die Beendigung des Leistungsbezugs von Personen, die im

Oktober 2006 hilfebedürftig waren und bis zum Befragungszeitpunkt das Grundsicherungssystem verlassen hatten.

Tabelle 28: Gründe für die Beendigung der Hilfebedürftigkeit nach Modell der Aufgabenwahrnehmung

	Austritte insgesamt	Arbeit gefunden oder Ausbildung begonnen	ABM oder andere Maßnahme	Veränderung in Bedarfsgemeinschaft
Männer				
ARGE	11,5%	8,5%	0,3%	0,8%
zkT	14,2%	9,6%	0,2%	1,0%
gAw	16,6%	11,5%	0,2%	1,4%
<i>Signifikanz</i>				
ARGE vs. zkT	6,2%	31,9%	40,5%	59,7%
ARGE vs. gAw	1,2%	7,9%	51,1%	34,5%
zkT vs. gAw	26,5%	27,4%	90,0%	53,6%
Frauen				
ARGE	9,5%	5,9%	0,2%	2,0%
zkT	12,4%	7,0%	0,5%	2,9%
gAw	14,4%	8,3%	0,4%	3,7%
<i>Signifikanz</i>				
ARGE vs. zkT	1,0%	16,6%	9,6%	14,7%
ARGE vs. gAw	0,7%	7,1%	46,3%	9,1%
zkT vs. gAw	27,6%	36,8%	75,3%	45,3%

Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, S. 132. Auswahl und eigene Darstellung.

Die Tabelle legt den Schluss nahe, dass die durchschnittliche Austrittsrate aus dem Leistungsbezug in Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung am höchsten ist, gefolgt von Regionen mit zugelassenem kommunalem Träger. Insgesamt haben im Schnitt fast 17% der Männer, die im Oktober 2006 hilfebedürftig waren und in Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung lebten, das Grundsicherungssystem bis zum Befragungszeitpunkt verlassen. Bei den beiden anderen Modellen der Aufgabenwahrnehmung betrugen diese Anteilswerte rund 14% (zkT) und ca. 12% (ARGE). Die entsprechenden Austrittsraten für Frauen liegen jeweils etwas darunter.

Ferner scheinen unabhängig von Geschlecht und Modell der Aufgabenwahrnehmung die Aufnahme einer Beschäftigung oder einer Ausbildung bzw. eines Studiums die bedeutendsten Gründe für die Beendigung der Hilfebedürftigkeit darzustellen. Hierbei weisen Männer höhere Austrittsraten auf als Frauen. Den höchsten Anteil an Austritten aus der Hilfebedürftigkeit wegen Arbeitsaufnahme oder Ausbildungs- bzw. Studiumsbeginn finden sich in Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung. In diesen Regionen befinden sich über 11% der männlichen Hilfebedürftigen aus dem Bestand Oktober 2006 aus den genannten Gründen nicht mehr im Leistungsbezug. Wiederum ein vergleichbares Bild, wenn auch auf niedrigerem Niveau, lässt sich für weibliche Hilfebedürftige erkennen. Die übrigen möglichen Gründe für die Beendigung der Hilfebedürftigkeit spielen quantitativ kaum eine

Rolle. Erwähnenswert ist hierbei lediglich der Unterschied zwischen den Geschlechtern hinsichtlich des Verlassens des Leistungsbezugs wegen Veränderungen in der Bedarfsgemeinschaft. Während dieser Beendigungsgrund für Männer zwischen 0,8% (ARGE) und 1,4% (gAw) der Austritte ausmacht, liegen diese Werte für Frauen deutlich darüber (2% bei ARGE, ca. 3% bei zkT und fast 4% bei gAw).

Die Angaben zur statistischen Signifikanz der Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung verdeutlichen, dass hinsichtlich der einzelnen Austrittsgründe zwischen allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung keine Unterschiede beobachtet werden können, die auf einem akzeptablen Signifikanzniveau liegen. Betrachtet man jedoch die Austritte aus dem Leistungsbezug insgesamt, so ergeben sich für Frauen hochsignifikant höhere Austrittsraten in den zugelassenen kommunalen Trägern und für beide Geschlechter in Regionen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung jeweils im Vergleich zu Kreisen mit Arbeitsgemeinschaften. Aufgrund der fehlenden Kontrolle um regionale und individuelle Heterogenität dürfen diese Unterschiede jedoch nicht als kausaler Effekt des Modells der Aufgabenwahrnehmung interpretiert werden. Hierfür müssen die Ergebnisse der mikroökonomischen Wirkungsanalysen des Untersuchungsfeldes 3 abgewartet werden.

Betrachtet man die Austritte aus der Hilfebedürftigkeit wegen Arbeitsaufnahme oder Ausbildungs- bzw. Studiumsbeginn alleine und vergleicht hierbei die unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen des SGB II (vgl. **Tabelle 29**), so fallen – mit einer Ausnahme – wiederum keine auf einem akzeptablem Signifikanzniveau liegende Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung auf. Lediglich bei Personen mit Migrationshintergrund scheint die Beendigungsrate der Hilfebedürftigkeit in Regionen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung systematisch höher zu sein als in solchen mit Arbeitsgemeinschaften.

Tabelle 29: Beendigung der Hilfedürftigkeit durch Arbeitsaufnahme oder Beginn Ausbildung/Studium nach Zielgruppen und Modell der Aufgabenwahrnehmung

	15-24 J.	25-49 J.	50-65 J.	Alleiner- ziehend	Mit Kind unter 3 Jahren	Migrations- hintergrund	Eine Person in BG	Mehr als eine Person in BG
Männer								
ARGE	14,5%	7,6%	2,6%	5,4%	8,6%	8,7%	7,9%	8,9%
zKT	11,9%	10,6%	3,0%	6,3%	9,4%	9,7%	11,2%	8,6%
gAw	15,5%	11,7%	4,1%	7,5%	12,3%	11,8%	12,4%	10,7%
<i>Signifikanz</i>								
ARGE vs. zKT	23,0%	7,1%	74,8%	86,2%	77,4%	66,4%	6,9%	81,3%
ARGE vs. gAw	76,9%	11,2%	38,0%	34,5%	45,7%	34,9%	8,7%	42,9%
zKT vs. gAw	24,9%	67,8%	50,6%	37,7%	56,6%	54,9%	67,3%	32,5%
Frauen								
ARGE	8,0%	5,7%	1,9%	3,2%	2,7%	4,7%	8,6%	5,0%
zKT	9,2%	7,1%	2,5%	4,9%	3,7%	5,3%	8,8%	6,6%
gAw	12,6%	7,9%	1,6%	5,5%	1,9%	9,6%	12,1%	7,3%
<i>Signifikanz</i>								
ARGE vs. zKT	43,8%	26,5%	38,1%	12,0%	46,4%	70,0%	91,3%	6,7%
ARGE vs. gAw	7,8%	25,6%	81,2%	25,2%	61,2%	3,9%	37,4%	8,0%
zKT vs. gAw	21,1%	69,0%	34,2%	76,6%	33,5%	8,9%	41,2%	61,6%

Quelle: Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, S. 134. Auswahl und eigene Darstellung.

Darüber hinaus fallen auch hier geschlechtsspezifische Unterschiede auf. Frauen weisen in der Regel niedrigere Austrittsraten aus dem Leistungsbezug wegen Arbeitsaufnahme oder Ausbildungs- bzw. Studiumsbeginn auf als Männer. Ferner scheint die Beendigung der Hilfedürftigkeit aus den genannten Gründen mit zunehmendem Alter abzunehmen. Die höchsten Beendigungsraten lassen sich bei den 15- bis 24-jährigen beobachten. In dieser Altersgruppe verließen zwischen Oktober 2006 und dem Befragungszeitpunkt im Durchschnitt zwischen ca. 12% (zKT) und rund 16% (gAw) der männlichen Hilfedürftigen das Grundsicherungssystem. Bei den weiblichen Hilfedürftigen schwanken diese Werte zwischen 8% (ARGE) und fast 13% (gAw).

Betrachtet man die Beendigungsraten für Personen mit Kindern unter drei Jahren im Haushalt, so fällt auf, dass die Durchschnittswerte der Männer mit denen aller Austritte aus den genannten Gründen vergleichbar sind. Demgegenüber sind nicht ganz unerwartet Frauen mit Kindern unter drei Jahren in der Gruppe der Personen, die den Leistungsbezug wegen Arbeitsaufnahme oder Ausbildungs- bzw. Studiumsbeginn verlassen haben, deutlich unterrepräsentiert. Ein sehr ähnliches Bild lässt sich bei Personen mit Migrationshintergrund beobachten. Auch hier liegen die Beendigungsraten für Männer im Durchschnitt aller Befragten und die für Frauen merklich darunter. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede sind hier jedoch nicht so stark ausgeprägt wie bei Personen mit Kindern unter drei Jahren im Haushalt. Schließlich finden sich ähnliche geschlechtsspezifische Unterschiede auch bei den Alleinerziehenden. Insgesamt sind Alleinerziehende in der Gruppe der Personen, die aus

den betrachteten Gründen das Grundsicherungssystem verlassen haben, jedoch unterdurchschnittlich vertreten.

Bei den Austrittsraten aus dem Leistungsbezug nach Größe der Bedarfsgemeinschaft unterscheiden sich Männer und Frauen in Single-Bedarfsgemeinschaften kaum und sind mit den durchschnittlichen Beendigungsraten für alle Befragten vergleichbar. Lediglich in Kreisen mit zugelassenen kommunalen Trägern ist der Frauenanteil mit knapp 9% spürbar geringer als der für Männer mit rund 11%. Die Beendigungsraten der Hilfebedürftigkeit für Personen in Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften sind mit einer Ausnahme niedriger als die der Single-Bedarfsgemeinschaften. Lediglich Männer in Kreisen mit Arbeitsgemeinschaften weisen mit einer Austrittsrate von fast 9% einen merklich höheren Wert auf als Männer in Einpersonenbedarfsgemeinschaften. Auch bei den Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften fallen wiederum die oben bereits beschriebenen geschlechtsspezifischen Unterschiede auf.

Schränkt man obige Betrachtungen weiter ein und konzentriert sich auf die Austritte aus dem Leistungsbezug wegen Aufnahme einer Beschäftigung (also ohne Beginn Ausbildung/Studium), so wird deutlich, dass die Austrittsraten für jüngere Hilfebedürftige zwar niedriger sind, sich für die beiden anderen Altersgruppen jedoch kaum verändern. Angesichts der Tatsache, dass vor allem jüngere Personen eine Ausbildung oder ein Studium aufnehmen, dürfte dies kaum überraschend sein. Im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung lassen sich auch hier wiederum keine systematischen Unterschiede feststellen (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, S.136f).

7.2 Konzeption und zentrale Resultate der Vorstudie zu „Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilisierung“

Seit die Europäische Kommission auf dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel 1997 erstmals arbeitsmarktpolitische Leitlinien formulierte und dort die „Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit“ (*employability*) als Ziel der ersten Leitlinie festschrieb, hat dieser Begriff in arbeitsmarktpolitischen Diskussionen und Programmen zunehmend an Bedeutung gewonnen. Über das Job-AQTIV-Gesetz von 2002 fand er Eingang in die gesetzliche Arbeitsförderung Deutschlands und fungiert seitdem als eine zentrale Wirkungskategorie einer aktivierenden und, im Sinne des Erhalts von Beschäftigungsfähigkeit, präventiven Arbeitsmarktpolitik.

Der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit als politisches Ziel wurde in der Agenda 2010 und den „Vier Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsplatz“ aufgegriffen und im Rahmen der gesetzlichen Wirkungsforschung zur Grundsicherung für Arbeitsuchende als eine wichtige Zielkategorie des Aktivierungsprozesses genannt. Im Grundkonzept der gesetzlichen Wirkungsforschung zur Grundsicherung für Arbeitsuchende, das in **Kapitel 2** bereits ausführlich beschrieben wurde, legte das zuständige Ministerium unter Beteiligung der Länder folgenden Zielkanon für die § 6c SGB II-Evaluation fest:

- (1) Integration in ungeforderte Erwerbstätigkeit

(2) Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit

(3) Soziale Stabilisierung

Zur Messung der Erreichung des an erster Stelle genannten Ziels, der „Integration in ungeforderte Erwerbstätigkeit“, stehen vielfach erprobte und validierte Operationalisierungskonzepte aus der empirischen Arbeitsmarktforschung zur Verfügung. Allerdings besteht im vorliegenden Fall die zusätzliche Herausforderung einer instrumentenübergreifenden Prozessbetrachtung. Für die beiden anderen, nachgeordneten Ziele trifft dies nicht zu.²⁸ Deswegen hat das beauftragende Ministerium die methodische Entwicklung eines geeigneten Messkonzepts bezüglich Beschäftigungsfähigkeit ebenfalls zum Gegenstand des Evaluationsauftrag an das Untersuchungsfeld 3 der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II gemacht. Hierfür wurde eigens eine methodisch-konzeptionelle Vorstudie erstellt, die von den Auftragnehmern des Untersuchungsfeldes 3 in enger Kooperation mit dem ISG durchgeführt wurde. Die Vorarbeiten für diese Vorstudie wurden bereits in ISG (2006) detailliert beschrieben und sollen deshalb hier nur kurz zusammengefasst werden. Der Schwerpunkt der folgenden Kapitel liegt dann auf den zentralen Ergebnissen derselben.

7.2.1 Inhaltliche und methodische Konzeption

Anforderungen und Grundansatz

In der einschlägigen Literatur wird mit dem Begriff der Beschäftigungsfähigkeit bzw. *employability* auf sehr unterschiedliche Konzepte und Aspekte der Leistungs- und Marktfähigkeit von Arbeitskräften rekurriert.²⁹ Durch die spezifischen Anforderungen des § 6c SGB II-Forschungszusammenhangs waren jedoch bestimmte inhaltliche und methodische Festlegungen vorgegeben, welche die Bandbreite in Frage kommender Definitionen und Konzepte von Beschäftigungsfähigkeit beschränkten. Folgende Anforderungen waren zu berücksichtigen. Das Messkonzept musste

- im Rahmen einer standardisierten telefonischen Befragung anwendbar sein,
- quantitative Daten generieren,

²⁸ Weder können aus den bei der Bundesagentur für Arbeit vorgehaltenen Geschäftsdaten geeignete Indikatoren zur Abbildung von „Beschäftigungsfähigkeit“ oder „sozialer Stabilisierung“ gewonnen werden, noch liegen erprobte Befragungsinstrumentarien oder Messkonzepte vor, auf die bei den Befragungen von SGB II-Leistungsbezieher/-innen im Untersuchungsfeld 3 zurückgegriffen werden konnte. Das von der Bundesagentur für Arbeit für den SGB II-Bereich entwickelte Betreuungsstufenkonzept zur Erfassung der Integrationsfortschritte im Beratungs- und Betreuungsprozess wurde seitens der Bundesagentur erst Mitte 2007 als vorläufiger Entwurf zirkuliert. Im weiteren Verlauf der Entwicklungsarbeiten für ein Messkonzept zur Beschäftigungsfähigkeit werden die dort vorgeschlagen Dimensionen und Indikatoren nochmals intensiv überprüft werden. Sie sind jedoch schon weitestgehend in die bisherigen konzeptionellen Arbeiten eingeflossen, da sie im Wesentlichen auf bisher publizierten fachlichen Konzepten der Bundesagentur beruhen, die im Rahmen der Instrumentenentwicklung bereits rezipiert worden sind. Dies betrifft insbesondere die „Arbeitshilfen zur Eingliederungsvereinbarung und Profiling“ (Aktuelles Nr. 40 HE/GA).

²⁹ Vgl. ISG 2006, S. 61 ff., Blancke et al. 2000, Glazier 1999, Deeke/Krupp 2003. Im Übrigen sehen wir keinen greifbaren Unterschied zwischen den Begriffen Beschäftigungsfähigkeit und Erwerbsfähigkeit. Wir betrachten beide als synonyme Übersetzungen von „employability“.

- möglichst datensparsam sein,
- auf die spezifische Zielgruppe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, also typischerweise auf langzeitarbeitslose Menschen mit eher geringer Qualifikation, zugeschnitten und für die Interviewsituation mit diesem Personenkreises tauglich sein,
- auf jene Aspekte von Beschäftigungsfähigkeit fokussieren, über die sich Vermittelbarkeit im Sinne von „Marktfähigkeit“ bestimmt.

Damit schieden Konzepte aus, die Beschäftigungsfähigkeit sehr umfassend begreifen, etwa als „Arbeitsvermögen“, das explizit über den marktförmigen Aspekt der „Ware Arbeitskraft“ hinausgehend auch die eher verborgenen (wert)schöpferischen Potenziale von Individuen berücksichtigen will, die empirisch jedoch nur über qualitative oder Assessment-Verfahren zu erfassen sind (vgl. Pfeiffer 2004). Zudem konnte kein relationaler Begriff von Beschäftigungsfähigkeit im Sinne eines stofflich-fachlichen Arbeitsplatz- oder Gegenstandsbezugs verwendet werden, der Beschäftigungsfähigkeit als Diskrepanz bzw. Grad der Übereinstimmung der individuellen Voraussetzungen mit den Anforderungen eines konkreten Arbeitsplatzes oder einer spezifischen Arbeitsmarktregion misst.

Auch wenn in der Arbeitsmarktforschung weitgehend Einigkeit besteht, dass sich bei einer umfassenden Betrachtung Beschäftigungsfähigkeit nicht allein aus den individuellen Persönlichkeitsmerkmalen eines Arbeitsuchenden – ohne nähere Berücksichtigung der konkreten regionalen und tätigkeitsspezifischen Variationen des Arbeitsplatzangebots – bestimmen lässt, musste dieser eingeschränkte Weg aus forschungspragmatischen Gründen beschritten werden. Dies liegt insbesondere daran, dass es im Rahmen einer standardisierten Befragung von Individuen nicht möglich ist, die unterschiedlichen regionalen branchen- und tätigkeitsspezifischen Arbeitsmarktbedingungen zu erfassen und sie den individuellen Persönlichkeitsprofilen im Sinne einer fachlichen Passung gegenüber zu stellen.

Hinzu kommt, dass die Messung von Fähigkeiten oder Dispositionen, die sich auf den genuinen Bereich beruflich-fachlicher Qualifikation beziehen, mittels Selbsteinschätzung – wie im Telefoninterview erforderlich – nicht möglich ist. Die Selbsteinschätzung der beruflichen Fähigkeiten variiert nach einschlägigen Forschungserfahrungen z.B. stark mit der Dauer der Arbeitslosigkeit, gibt aber keine verlässliche Auskunft über die tatsächlichen, aktuell vorhandenen beruflichen Fähigkeiten.

Aus den genannten Gründen ist offenkundig, dass das entwickelte Messkonzept nicht den Anspruch erheben kann, Beschäftigungsfähigkeit erschöpfend, d.h. alle Aspekte dieses vielschichtigen Phänomens vollständig umfassend, abbilden zu können. Es kann lediglich darum gehen, einige wesentliche, dem Individuum attributierbare und für den Integrationsprozess relevante Komponenten von Beschäftigungsfähigkeit zu identifizieren, die mittels Selbsteinschätzungen und -aussagen erhebbar sind. Als Arbeitsgrundlage wurde deshalb der Studie die von den Auftragnehmern des Untersuchungsfeldes 3 formulierte Definition von Beschäftigungsfähigkeit als „individuelles Potenzial zur Aufnahme, Aufrechterhaltung und

Ausweitung von Erwerbstätigkeit“ zugrunde gelegt. (vgl. Jahresbericht 2007 Untersuchungsfeld 3, S. 29).

Auch wenn sich der Untersuchungsauftrag zur Entwicklung des Messkonzeptes explizit nur auf den Begriff der Beschäftigungsfähigkeit bezieht, sind damit auch jene Aspekte tangiert, die eher dem Begriff der sozialen Stabilisierung zuzuordnen sind. Es wurde daher versucht, auch diese zu bearbeiten. Allerdings sind der quantifizierenden Operationalisierung dessen, was unter „sozialer Stabilisierung“ zu verstehen ist, noch größere methodische Grenzen gesetzt als dies bei „Beschäftigungsfähigkeit“ der Fall ist.

Der Begriff der sozialen Stabilisierung entstammt zwei unterschiedlichen Berufstraditionen. Zum einen wird er in (sucht-) therapeutischen Zusammenhängen verwendet und meint dort vor allem die Entwicklung oder Wiedererlangung individueller sozialer Grundfertigkeiten, wie rechtzeitig aufzustehen, sich situationsangemessen zu kleiden und verhalten zu können, welches die Grundvoraussetzungen dafür bilden, einer Erwerbstätigkeit überhaupt nachgehen zu können. In dieser Hinsicht ist soziale Stabilisierung bzw. Stabilität gewissermaßen als eine Vorstufe von Beschäftigungsfähigkeit aufzufassen. Das üblicherweise zur (Wieder-) Herstellung dieser Grundfertigkeiten eingesetzte „Therapieinstrument“ stellt die „Arbeitsgewöhnung“ mittels mehr oder minder geschützter und sozialtherapeutisch flankierter Arbeit dar. In dieser Tradition standen häufig auch die im Rahmen des BSHG als Hilfen zur Arbeit vergebenen Arbeitsgelegenheiten (vgl. auch **Kapitel 3.2**).

Die andere Variante von sozialer Stabilisierung bezieht sich auf den sozialen Kontext der betreffenden Personen und meint die (Wieder-) Herstellung von stabilen sozialen Situationen, fokussiert also insbesondere auf das familiäre und soziale Umfeld. Beispielsweise wird in der kommunalen Gemeinwesenarbeit oder der Stadtplanung von der sozialen Stabilisierung von Stadtteilen oder sozialen Brennpunkten gesprochen. Beide genannten Aspekte hängen *de facto* eng miteinander zusammen und stellen gleichermaßen wichtige Komponenten einer unter arbeitsmarktpolitischer Perspektive erfolgenden Betrachtung von „Beschäftigungsfähigkeit/sozialer Stabilisierung“ dar. Im Konzept der Vorstudie wurde insbesondere der letztgenannte Aspekt zu erfassen versucht, um den aus forschungspragmatischen Gründen (s.o.) auf individuelle Merkmale eingeschränkten Fokus der Beschäftigungsfähigkeit um den für den Aktivierungsprozess und Arbeitsmarkterfolg nicht unwesentlichen Bereich des sozialen Umfelds zu erweitern.

Einbezogene Konzepte und Dimensionen

Auf Grundlage der Recherche zu den bislang in der Evaluationspraxis der kommunalen Arbeitsförderung sowie in den Profiling- und Diagnosekonzepten der Bundesagentur für Arbeit verwandten oder vorgeschlagenen Kriterien und Analysedimensionen zum Themenkomplex Beschäftigungsfähigkeit, Vermittelbarkeit und Integrationsfortschritte wurde ein umfangreicher Variablenkatalog für die Vorstudie entwickelt, der alle in den recherchierten Konzepten und Instrumenten enthaltene Aspekte zu erfassen versuchte, sofern sie sich mittels standardisierter Telefoninterviews erheben lassen. In **Abbildung 21** sind die wesentlichen, bei der Fragebogenerstellung berücksichtigten Diagnose- und Profilinginstrumente skizziert.

Abbildung 21: Bei der Fragebogenerstellung berücksichtigte Diagnose- und Evaluationsinstrumente aus der Vermittlungs- und Evaluationspraxis

A) Konzepte und Instrumente der Bundesagentur für Arbeit

- **Fachkonzept Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II** (Abschlussfassung des Arbeitskreises, Fassung v. 13.12.2004)

Für ein *aktivierendes Assessment* wird dort die Berücksichtigung folgender Daten empfohlen:

- Stammdaten (Alter, Geschlecht, Erwerbsstatus etc.)
- Daten des sozialen Geflechts (Familienkonstellationen, Freundeskreis, Nachbarschaftskontakte, Vereinszugehörigkeit, Wohnsituation etc.)
- Persönlichkeitsdaten (Selbstbild, Arbeitsorientierung, Motivation etc.)
- Gesundheitsdaten
- berufsbiographische Daten (Bildungs- und Berufsdaten, (Zusatz) Qualifikationen, beruflich verwertbare Interessen, Hobbys, Sprachkompetenz, IT-Kenntnisse, regionale Mobilität)
- Selbsteinschätzung der beruflichen Fähigkeiten (Checkliste persönliche Fähigkeiten und Fertigkeiten) des KUZ-„Arbeitspakets“ für SGB III-Kunden
- Perspektivpfade: Eigenaktivitäten der Arbeitsuche, Weiterbildung etc.

- **Arbeitshilfen zur Eingliederungsvereinbarung und Profiling** (Flächeneinführung SGB II) („Aktuelles Nr. 40“, HE/GA vom 26.11.2004)

Für die *Standortbestimmung des Profiling* werden als erforderliche individuelle Merkmale aufgeführt:

- Fähigkeiten und Qualifikationen (Berufserfahrung, Fachwissen, Kommunikative Fähigkeiten, Teamfähigkeit)
- Engagement und Motivation (Arbeits- und Leistungsbereitschaft, Durchhaltevermögen/Zielstrebigkeit, Eigeninitiative, Lernbereitschaft)
- Hemmnisse (Örtliche und zeitliche Mobilität, Gesundheitliche Einschränkungen, Finanzielle Situation, Bedarfsgemeinschaft)

B) Sozialwissenschaftliche Evaluationskonzepte und –instrumente

Selbsteinschätzungsskalen von Prof. Trube (Uni Siegen) und anderen Wissenschaftlern, die überwiegend im Bereich der **kommunalen Arbeitsmarktpolitik** entwickelt und erprobt wurden:

- Ausstiegsberatung für Sozialhilfeempfänger (Trube et al 2000)
- Pilotprojekt „Beschäftigungsfähigkeit“ in § 421i-Maßnahmen (Trube und Müntnich 2005)
- Evaluation des Modellprojekts AGRIGENT (Trube et al. laufend).

Es handelt sich um Skalen zu folgenden Dimensionen:

- psychosoziale Stabilität („Sozialbilanz“)
- Subjektive Perzeption des psychosomatischer Status
- berufliche Konzessionsbereitschaft (motivationale Dimension)

Quellen: Arbeitspapiere von BA und IAB: Helmut Rudolph und Rainer Glöcker (2004): Vom Profiling, den Vermittlungshemmnissen und den Zuweisungskriterien zum Fallmanagement – Eine Einführung. Anlage 2 zum Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“. Abschlussfassung des Arbeitskreises, vorgelegt von einem Autorenteam aus Kommunen, der Bundesagentur für Arbeit, der Fachhochschule Frankfurt, der Fachhochschule des Bundes - FB Arbeitsverwaltung. „Arbeitspakete 1 und 2“, der KuZ zur Erstinformation und -diagnose für neue SGB III-Kunden. Achim Trube, Norbert Burmann, Christine Sellin (2000): Ausstiegsberatung für Sozialhilfeempfänger. Konzepte, Instrumente und Ergebnisse eines vergleichenden Modells. Frankfurt; Achim Trube (2005a): Evaluation von Maßnahmen zur Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit für Betreuungskunden. Arbeitspapiere 1-3 für den BA-Modellversuch § 421i SGB III (Müntnich, PP4).

Abbildung 22: In die Auswertungen einbezogene Variablen

<p>I. HANDLUNGSEBENE ARBEITSUCHE UND WEITERBILDUNG</p> <ul style="list-style-type: none"> Arbeitsuche in letzten 4 Wochen Art der Arbeitsuche Zahl Vorstellungsgespräche, letzte 6 Monate Weiterbildungsaktivität, letzte 12 Monate <p>II. MOTIVATIONALE EBENE</p> <p><i>a) intrinsisch</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Weitbildung aus Eigeninitiative « Ausdauer » « Eigeninitiative » <p><i>b) extrinsisch</i></p> <ul style="list-style-type: none"> „Das Wichtigste an der Arbeit ist, dass ich ordentlich verdiene“ „Arbeit unwichtig, solange man abgesichert ist“ „Arbeitsaufnahme würde nur Pfändung des zusätzlichen Einkommens bedeuten“ <p>III. KONZESSIONSBEREITSCHAFT</p> <p><i>a) Arbeitsbedingungen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Langer Weg zur Arbeit (über 1,5 Std. einfach) Ungünstige oder wechselnde Arbeitszeiten Arbeit unter fachlichem Können (Überqualifikation) Unangenehme Arbeitsbedingungen (z.B. Lärm, Schmutz) Wechsel des Wohnorts Berufswechsel oder Wechsel bisherige Tätigkeiten Befristeter Arbeitsvertrag <p><i>b) Verdienst</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Niedriges Arbeitseinkommen Geringeres Einkommen als früher Geringeres Einkommen als vergleichbare andere Nur geringfügige Erhöhung des HH-Einkommen <p>IV. KOGNITION EIGENE FÄHIGKEITEN</p> <p><i>a) Selbstbild Beruf</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Berufsbild vorhanden Selbsteinschätzung der Arbeitsmarktchancen „Kann mich gut verkaufen“ „Habe gute Qualifikation“ „Habe gute Arbeitserfahrung“ <p><i>b) Selbstbild extrafunktionale Qualifikationen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> « Sorgfalt » « Lernbereitschaft » 	<ul style="list-style-type: none"> « Teamfähigkeit » « Organisationsfähigkeit » « Auffassungsvermögen » « Entscheidungsfähigkeit » « Verantwortungsbereitschaft » « Lernfähigkeit » <p><i>c) Selbstbild Basisqualifikationen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Lesen Schreiben Rechnen E-Mails schreiben Ausdrucksfähigkeit Internetrecherche <p>V. SOZIALER KONTEXT / VERNETZUNG</p> <p><i>a) Soziale Vernetzung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> „Treffe mich häufig mit Freunden“ „Weiß, dass ich gebraucht werde“ „Kenne nicht viele außerhalb meiner Familie“ „Habe nur kleinen Bekanntenkreis“ <p><i>b) Soziale Unterstützung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> „Erfahre Unterstützung bei Arbeitsuche durch Freunde/Familie“ Wichtige Unterstützer und Ratgeber der letzten 12 Monate „Familie/Partner/Freunde interessieren sich für meine Arbeit“ <p><i>c) Soziales Umfeld</i></p> <ul style="list-style-type: none"> „Kenne viele, die arbeitslos sind oder waren“ „Viele meiner Freunde sind beruflich erfolgreich“ „Habe auch Bekannte, die arbeitslos waren und jetzt gute Arbeit gefunden haben“ „Viele meiner Bekannten kommen auch ohne geregelte Arbeit zurecht“ <p><i>d) Private/familiäre Situation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Verfügbarkeit in den nächsten 14 Tagen „Kann nicht arbeiten wg. Betreuungsverpflichtung“ „Kann nicht arbeiten wg. familiärer Konflikte“ <p>VI. PSYCHISCHE UND SOMATISCHE GESUNDHEIT</p> <ul style="list-style-type: none"> Globalbewertung Gesundheit Nennung einzelner gesundheitlicher Beschwerden Dauer der täglichen Arbeitsfähigkeit „Bin oft lustlos und niedergeschlagen“ „Finde auch bei kritischen Ereignissen meist positiven Aspekt“ Konzentrationsschwierigkeiten wg. Gesundheit, Drogen, Alkohol
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Zusätzlich zu den auf den oben genannten Konzepten basierenden Fragen zu Einstellungen, Werten, Aktivitäten, Gesundheit, sozialer Situation etc. wurden Fragen zur Demografie (Alter, Geschlecht, Schul- und Berufsausbildung, etc.) und weiteren beobachtbaren Personenmerkmalen (wie Haushaltsgröße, Zahl und Alter der Kinder, Betreuungsverpflichtungen, Arbeitsmarktstatus vor Arbeitslosigkeit) in den Fragenkatalog der Vorstudie aufgenommen.

Bei der Fragebogenentwicklung wurde darauf geachtet, bei den Frageformulierungen und Antwortvorgaben auf bewährte Fragen aus anderen Studien zurückzugreifen, um eine möglichst weitgehende Anschlussfähigkeit der Resultate zu gewährleisten. Letzteres trifft insbesondere auf die von infas durchgeführte IAB-Querschnittsbefragung „Lebenssituation und soziale Sicherung 2005“ zu. **Abbildung 22** stellt die Auswahl der für die Vorstudie eigenes einwickelten und aus anderen Studien übernommenen Fragen vor, die in die Vorstudie einbezogen und getestet wurden.³⁰

Datengrundlage und Stichprobenansatz

Das Messkonzept zur Beschäftigungsfähigkeit wurde für die standardisierte Telefonbefragung entwickelt. Es basierte auf folgendem Untersuchungsansatz:

- Befragt wurden zwei Personengruppen. Zum einen Personen im Leistungsbezug ALG II (idealtypisch: Langzeitarbeitslose), zum anderen Personen im Leistungsbezug ALG I, die erst vor kurzem, maximal drei 3 Monate vor Befragungsbeginn, arbeitslos geworden sind und zuvor erwerbstätig waren (Kurzzeitarbeitslose). Letzterer Gruppe kommt bei diesem Untersuchungsansatz im Wesentlichen die Rolle der Vergleichsgruppe zu.
- Die Vorstudie hatte zwei konkrete Zwecke zu erfüllen. Zum einen wurden auf der Basis ihrer Befragungsergebnisse die Variablen für die Hauptstudie der Kundenbefragung in Untersuchungsfeld 3 zum Themenkomplex Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung ausgewählt. Zum anderen kann auf der Grundlage einer nachträglichen Datenlieferung und -verknüpfung der Befragungsdaten mit Zusatzinformationen aus den BA-Fachverfahren zum Verbleib der Befragungspersonen die Methodenentwicklung zur Erarbeitung eines empirischen Messkonzepts weitergeführt werden (vgl. auch unten).
- Da zum Zeitpunkt der Variablenauswahl für die Hauptstudie noch keine Daten über den späteren Verbleib der Befragungspersonen zur Verfügung standen, musste die Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. die Zugehörigkeit zur Gruppe der ALG I- oder ALG II-Bezieher/innen, als eine Approximation der Beschäftigungsfähigkeit dienen. Die hinter diesem Konzept stehende Annahme lautete, dass sich mit Dauer der Arbeitslosigkeit diejenigen Persönlichkeits- und Performanzmerkmale reduzieren, die „Beschäftigungsfähigkeit“ konstituieren und sich gleichzeitig Merkmale „sozialer Instabilität“ verstärken.³¹ Nur Variablen, die signifikant mit der Dauer der Arbeits-

³⁰ Die inhaltliche Zuordnung der einbezogenen Fragen zu den hier genannten Dimensionen ist nicht zwingend. An anderer Stelle, z.B. im Methodenbericht von TNS Emnid, wurden teilweise andere Kategorisierungen vorgenommen. Beispielsweise können Items zur Abbildung bestimmter Persönlichkeitsmerkmale wie „Ausdauer“ oder „Eigeninitiative“ sowohl dem Bereich der extrafunktionalen Fähigkeiten („soft skills“) oder der Motivations-ebene, im Sinne intrinsischer Motivation, zugeordnet werden.

³¹ Die unterstellten Veränderungen über die Zeit können auf unterschiedlichen Prozessen beruhen: Auf (a) Persönlichkeitsveränderungen oder (b) der Zunahme von Marktdistanz aufgrund andauernder Arbeitsabstinenz oder (c) einer spezifischen Mismatch-Selektivität, die darauf beruht, dass Personen umso länger in der

losigkeit variierten, wurden als potenziell geeignete Größen zur Messung der Veränderung von Beschäftigungsfähigkeit bzw. erfolgreicher sozialer Stabilisierung angesehen und für die Hauptstudie ausgewählt.

- Für die hier vorgestellten weiterführenden Auswertungen standen hingegen zusätzliche Informationen zur realisierten Arbeitsmarktintegration sechs Monate nach der Stichprobenziehung, d.h. vier bis fünf Monate nach dem Befragungszeitpunkt auf Grundlage des „eingeschränkten Verbleibsnachweis“ der BA zur Verfügung.³² Auf dieser Basis war es möglich, den Zusammenhang der ausgewählten Variablen mit der tatsächlichen Integration in Erwerbstätigkeit bzw. dem Verbleib in Arbeitslosigkeit, d.h. deren Integrationsrelevanz, zu ermitteln.
- Die Vorstudie wurde nur in Regionen mit ARGEen durchgeführt, weil dort nahezu flächendeckend Telefonnummern der Befragungspersonen vorhanden waren und eine Verknüpfung mit den Daten des BA-Systems, z.B. mit dem Verbleibsnachweis aus coArb bzw. VerBIS, technisch möglich ist.
- Darüber hinaus wurde die Befragung auf möglichst wenige Kreise beschränkt, um die Einflussfaktoren regionaler Rahmenbedingungen für diese experimentelle Studie möglichst gering zu halten. Basierend auf der IAB-Regionaltypologie für den SGB II-Bereich (vgl. Blien et al. 2006) wurden 43 ARGE-Kreise aus sechs IAB-Typen ausgewählt, aus denen vier Regionaltypen gebildet wurden: West-Stadt, West-Land, Ost-Stadt, Ost-Land³³.
- Auch hinsichtlich individueller Merkmale wurde die Stichprobe homogenisiert. Zur Reduzierung nicht erforderlicher Heterogenität wurde die Ziehung auf 18- bis 57-jährige beschränkt. Für die Methodenstudie war es weder erforderlich noch sinnvoll, Jugendliche an der „ersten Schwelle“ (von der Schul- zur Berufsausbildung) sowie älteren Arbeitslose, die vorruhestandähnliche Angebote in Anspruch nehmen können, zum Thema Beschäftigungsfähigkeit zu befragen.

Stichprobe der Langzeitarbeitslosen verbleiben, je ausgeprägter ihre vermittlungshemmenden Merkmale sind. Das nicht unerhebliche methodische Problem dieses Ansatzes bestand zum Zeitpunkt der ersten Auswertung zum Zweck der Variablenauswahl für die Hauptstudie in der Rechts-Zeniertheit des Zielkriteriums „Dauer der Arbeitslosigkeit“: Da zum damaligen Zeitpunkt nicht abgesehen werden konnte, ob und wann die Arbeitslosigkeit der Befragten tatsächlich enden würde, konnten sich unter den Personen mit kurzer Arbeitslosigkeit auch potenzielle Langzeitarbeitslose befinden, d.h. Merkmale aufweisen, die typischerweise zu Langzeitarbeitslosigkeit führt. Diese methodische Unschärfe musste jedoch bei den Entscheidungen über die Variablenauswahl in Kauf genommen werden.

³² Die statistischen Informationen aus dem BA-Fachverfahren VerBIS bzw. coArb werden bei BA und IAB „eingeschränkter Verbleibsnachweis“ genannt, sofern der Arbeitsmarktstatus lediglich auf den entsprechenden Vermerken der Berater/Vermittler beruhen und noch nicht mit den Arbeitgebermeldungen an die Sozialversicherungsträger abgeglichen worden sind. Dieser so genannte „erweiterte Verbleibsnachweis“ kann erst zu einem späteren Zeitpunkt bezogen werden.

³³ Die dennoch relativ hohe Zahl von 43 Kreisen war erforderlich, weil aus Datenschutzgründen pro Kreis nicht mehr als rd. 20% der Grundgesamtheit der SGB II- oder SGB III-Kunden für die Stichprobe gezogen werden durften.

Die wichtigsten Informationen zur Durchführung der Vorstudie sind in **Tabelle 30** zusammengefasst.

Tabelle 30: Informationen zur Durchführung der Vorstudie

Ziehungszeitpunkt:	17.08.2006		
Befragungszeitraum:	22.09. bis 19.10.2006		
Befragungsgebiet:	43 Kreise aus 6 IAB-Regionaltypen, zusammengefasst zu vier Regionaltypen: Typ 1 = West städtisch (Kreise aus IAB Typ 7 und 3) Typ 2 = West ländlich (Kreise aus IAB Typ 8a) Typ 3 = Ost städtisch (Kreise aus IAB Typ 7 und 5) Typ 4 = Ost ländlich (Kreise aus IAB Typ 15)		
Erhebungsmethode:	Telefonische Befragung (CATI)		
Interviewdauer:	durchschnittlich 25 Min.		
Stichprobenausschöpfung:	Leistungsbezieher Alg II: 46,6% Leistungsbezieher Alg I: 54,1%		
Nettostichprobe nach Dauer der Arbeitslosigkeit (Eigenaussage Befragte)	Dauer Arbeitslosigkeit	SGB III	SGB II
	bis unter 3 Monate	1.030	77
	3 bis unter 6 Monate	725	91
	6 bis 12 Monate	141	176
	1 bis unter 2 Jahre	64	413
	2 Jahre und mehr	23	1.186
	weiß nicht, k. A.	17	57
	insgesamt	2.000	2.000

7.2.2 Auswertungsschritte und -ergebnisse

Die Auswertung der Daten erfolgte in zwei aufeinander aufbauenden Schritten. Zunächst wurden zur Reduktion der in **Abbildung 22** aufgeführten Variablen und zur Identifizierung unterscheidbarer empirischer Antwortdimensionen für jede der genannten sechs Kategorien getrennt Faktorenanalysen (Hauptkomponentenanalysen) durchgeführt. Anschließend wurden mit dem reduzierten Variablensatz Probit-Schätzungen zur Überprüfung der Integrationsrelevanz der identifizierten Beschäftigungsfähigkeits-Indikatoren unternommen. Beide Analyseschritte werden nachfolgend vorgestellt.

Variablenreduktion mittels Faktorenanalysen

Tabelle 31 fasst die Resultate der sechs Faktorenanalysen zusammen und stellt zur Veranschaulichung der Faktoren zusätzlich deren Zusammenhänge mit der von den Befragten angegebenen Dauer ihrer Arbeitslosigkeit dar.³⁴ Demnach bilden sich auf der

³⁴ Genau genommen wurden Hauptkomponentenanalysen (PCA) mit anschließender orthogonaler Rotation der Hauptachsen (Faktoren) durchgeführt. Der sprachlichen Einfachheit wegen wird von Faktoren und Faktorenanalysen gesprochen. Die Anzahl der zu extrahierenden Komponenten (Faktoren) orientierte sich am sogenannten Kaiser-Guttman-Kriterium (Eigenwert > 1,0), wonach die zu extrahierenden Faktoren mindestens soviel Varianz aufklären wie die einzelnen Originalvariablen.

Handlungsebene der aktiven Arbeitsuche und Weiterbildungsaktivität (PCA 1) drei Dimensionen ab. Zum einen bildet sich eine „generelle, eher unspezifische Arbeitsuche“ (ASU1) ab. Auf diesem Faktor laden vor allem die Items „Stellenanzeigen beantworten“, „Eigenbewerbung bei Betrieben“, „Internetrecherche“, „persönliche Kontakte nutzen“. Zum anderen hebt sich hiervon eine sehr gerichtete und intensive Arbeitsuche in Form der „Aufgabe von Stellengesuchen und der Vorbereitung von Selbstständigkeit“ (ASU2) ab. Quer zu diesen beiden Handlungsdimensionen stehen die Weiterbildungsaktivitäten (ASU3).

Alle drei Faktoren stehen zwar in einem hochsignifikanten Zusammenhang mit der genannten Arbeitslosigkeitsdauer, allerdings weisen die η -Koeffizienten eine eher geringe Stärke dieser Zusammenhänge aus³⁵. Die Mittelwerte der Faktorwerte in den fünf Kategorien der Arbeitslosigkeitsdauer verweisen darauf, dass die generelle Arbeitsuche (Faktor ASU 1) im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit etwas überdurchschnittlich ausgeprägt ist (+0,15 bzw. +0,16), bei lange anhaltender Arbeitslosigkeit (2 Jahre und mehr) aber deutlich abnimmt (-0,25).³⁶ Nach einer in der Praxis bewährten „Daumenregel“, erst Mittelwertunterschied ab etwa 1/3 Standardabweichungen als relevant zu betrachten, kann dieser Zusammenhang als nennenswert angesehen werden, da zwischen den drei kleinsten Zeitkategorien (bis 12 Monate Arbeitslosigkeitsdauer) auf der einen und der größten Kategorie (2 Jahre und mehr) ein Mittelwertunterschied von rund 0,4 Standardabweichungen besteht.

Faktor ASU2 der spezifischen Arbeitsuche (Vorbereitung Existenzgründung und Anzeigen aufgeben) weist hingegen keinen nennenswerten Zusammenhang mit der Dauer der Arbeitslosigkeit auf, wenngleich auch hier ersichtlich wird, dass das Aktivitätsniveau der Arbeitsuche mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit abnimmt. Das Aktivitätsniveau der beruflichen Weiterbildung (ASU3) schließlich steht in einem U-förmigen Zusammenhang mit der Dauer der Arbeitslosigkeit. Im ersten Halbjahr und nach zwei Jahren der Arbeitslosigkeit ist es deutlich geringer ausgeprägt (-0,07 und -0,11) als in der zweiten Hälfte des ersten Arbeitslosigkeitsjahres (+0,25).

³⁵ Der η -Koeffizient ist ein Maß zur Darstellung des statistischen Zusammenhangs zwischen einer metrischen (hier: Faktorwerte) und einer ordinal skalierten Variable (hier: Dauer der Arbeitslosigkeit in Antwortkategorien). Er kann gelesen werden wie der „übliche“ Pearson's Korrelations-Koeffizient (r) für metrische Variablen und Werte zwischen -1 und +1 annehmen.

³⁶ Es handelt sich bei den angegebenen Faktorwerten um z-Werte, die so normiert sind, dass der Mittelwert für die Gesamtstichprobe 0 und die Standardabweichung 1 beträgt. Als Daumenregel zur Ergänzung der an dieser Stelle geringen Aussagekraft von Signifikanzniveaus kann gelten, dass ab einem Mittelwertunterschied von 1/3 Standardabweichung von nennenswerten Unterschieden zwischen den betreffenden Gruppen gesprochen werden kann. Mit anderen Worten, auch statistisch höchst signifikante Mittelwertunterschiede, die weniger als ein Drittel Standardabweichung betragen, sollten in der Praxis als eher gering eingeschätzt werden. Bei den hier und im Folgenden ohne weitere Maßeinheit angegebenen Werten handelt es sich, soweit nicht anders bezeichnet, immer um z-standardisierte Mittelwerte.

Tabelle 31: Resultate der sechs getrennten Faktorenanalysen (PCA) und statistischer Zusammenhang der Faktoren mit den Angaben der Befragten zur Dauer der Arbeitslosigkeit

	Erklärte Varianz	Dauer der Arbeitslosigkeit (Selbstaussage) Faktorwerte (z-standardisierte Mittelwerte)					Korrelation	
		u. 3 Mon.	3 – u.6 Mon.	6 – 12 Mon.	1 – u.2 J.	2 J. +	η	Signif.
PCA I: Handlungsebene: Arbeitsuche und Weiterbildungsaktivitäten (8 Var.)	55%							
ASU1 generelle Arbeitsuche (Stellenanzeigen beantworten etc.)	28%	0,15	0,16	0,15	0,02	-0,25	-0,18	***
ASU2 Vorbereitung Selbständigkeit/Anzeigen aufgeben	14%	0,07	0,07	0,08	-0,03	-0,12	-0,09	***
ASU3 Weiterbildungsaktivität	13%	-0,11	-0,03	0,25	0,13	-0,07	0,10	***
PCA II: Motivationale Ebene (4 Var.)	60%							
MOT1 Intrinsische Motivation	32%	0,11	0,06	-0,07	-0,05	-0,10	-0,09	***
MOT2 extrinsische Motivation	27%	-0,04	0,02	-0,07	-0,04	0,08	0,06	*
PCA III: Konzessionsbereitschaft (8 Var.)	56%							
KON1 bzgl. Tätigkeit (Berufswechsel, Überqualifikation, Bedingungen)	20%	-0,07	-0,06	-0,02	0,11	0,08	0,07	***
KON2 bzgl. Mobilitätsanforderungen (zeitlich, räumlich)	19%	-0,01	0,01	0,14	0,15	-0,10	-0,09	***
KON3 bzgl. Verdienst	17%	-0,18	-0,17	-0,02	0,19	0,19	0,18	***
PCA IV: Kognition eigene Fähigkeiten (Selbstbild) (12 Var.)	63%							
SBQ1 Gute Grundfertigkeiten (Lesen, Schreiben, Ausdrucksfähigkeit)	17%	0,04	0,05	-0,02	-0,05	-0,03	-0,04	
SBQ2 Gute extrafunktionale Qualitäten (Sorgfalt, Organ., Lernfähigkeit)	16%	0,02	0,02	-0,04	-0,04	-0,01	-0,02	
SBQ3 Gute Erfahrungen/Qualifikationen, berufl. Selbstbewusstsein	16%	0,26	0,14	0,02	-0,10	-0,33	-0,24	***
SBQ4 Internet-Kompetenzen	15%	0,06	0,10	0,09	0,15	-0,24	-0,15	***
PCA V: Soziale Rahmenbedingungen (12 Var.)	51%							
SOZ1 Soziale und familiäre Unterstützung	15%	0,05	0,10	0,02	0,09	-0,16	-0,11	***
SOZ2 Desintegriertes soziales Umfeld	12%	-0,13	-0,13	0,02	0,02	0,21	0,15	***
SOZ3 Großer Freundeskreis	12%	0,12	0,09	0,04	-0,08	-0,15	-0,12	***
SOZ4 Familiäre Konflikte und Gebundenheit	11%	-0,04	-0,05	-0,09	0,00	0,08	0,06	**
PCA VI: Psychische und somatische Gesundheit (7 Var.)	52%							
PSOM1 Körperliche Beschwerden	30%	-0,18	-0,19	-0,10	-0,01	0,34	0,23	***
PSOM2 Psychische Beschwerden	22%	-0,12	-0,11	0,03	0,02	0,17	0,12	***
Anzahl Fälle (n)		1.107	816	317	477	1.209		

Extraktionskriterium: Eigenwert > 1,0; orthogonale Rotation

fett: Mittelwertdifferenzen zwischen Kategorien >0,3 Standardabweichungen

Signifikanzniveau: * > 95% „signifikant“

** > 99% „hoch signifikant“

*** > 99,9% „höchst signifikant“

Die Faktorenanalyse für den Bereich der motivationalen Ebene (PCA II) ergab, dass sich auch auf Basis des empirischen Antwortverhaltens eine „intrinsische“ (MOT1) und eine „extrinsische“ Ebene (MOT2) unterscheiden lassen. Auf Faktor MOT1 laden insbesondere die beiden Items „Ausdauer“ („Ich kann so lange bei einer Arbeit bleiben, bis ich das gewünschte Ergebnis habe“) und „Eigeninitiative“ („Ich setze mir Ziele und verwirkliche diese ohne Anstöße von außen“), die auf eine eher innen geleitete Orientierung verweisen.³⁷ Auf Faktor MOT2 laden im Wesentlichen die beiden Items „Das Wichtigste für mich an der Arbeit ist, dass ich ordentlich verdiene“ und „Arbeit ist nicht so wichtig, solange man durch einen Partner/eine Partnerin anderweitig abgesichert ist“, die beide eine eher extrinsisch begründete Arbeitsmotivation zum Ausdruck bringen.³⁸

Allerdings weist keiner der beiden Faktoren nennenswerte statistische Zusammenhänge mit der (geäußerten) Dauer der Arbeitslosigkeit auf. Allenfalls ist hier ein leicht negativer Zusammenhang zwischen Dauer der Arbeitslosigkeit und intrinsischer Motivation zu erkennen. Und der leicht gegenläufige Trend der extrinsischen Motivation weist in dieselbe Richtung, wonach die intrinsische Motivation plausiblerweise mit der Dauer der Arbeitslosigkeit abnimmt und die extrinsische – wenn auch nur geringfügig – zunimmt.

Die Konzessionsbereitschaft (PCA III), d.h. die Bereitschaft für einen Arbeitsplatz bestimmte Kompromisse einzugehen, teilt sich in drei unterschiedliche Aspekte auf. Zum einen bildet sich eine Kompromissbereitschaft ab, die sich auf genuin berufliche und qualifikatorische Aspekte bezieht: „Berufswechsel, Arbeiten unterhalb des eigenen qualifikatorischen Niveaus oder unter unangenehmen Arbeitsbedingungen“ wird in Kauf genommen (KON1). Diese stehen allerdings in keinem nennenswerten Zusammenhang mit der Dauer der Arbeitslosigkeit.

Als zweite eigenständige Ebene tritt eine „mobilitätsbezogene Konzessionsbereitschaft“ zutage. Ein erforderlicher Wohnortswechsel, ein langer Weg zur Arbeitstätte oder ungünstige und wechselnde Arbeitszeiten werden in Betracht gezogen (KON2). Diese ist bei „mittlerer“ Arbeitslosigkeitsdauer, zwischen einem halben und unter 2 Jahren, etwas überdurchschnittlich häufiger anzutreffen (+0,14 und +0,15), nimmt danach aber ab (-0,10).

Der dritte Aspekt der Konzessionsbereitschaft bezieht sich auf den Verdienst (KON3). Die beiden Items „geringer Verdienst“ und „geringeres Einkommen als vergleichbare Beschäftigte“ weisen einen eindeutigen Zusammenhang mit der Dauer der Arbeitslosigkeit auf: Die Bereitschaft, auch für vergleichsweise weniger Geld zu arbeiten, nimmt mit fortschreitender Arbeitslosigkeitsdauer kontinuierlich zu. Sie steigt von -0,18 in den drei ersten Arbeitslosigkeitsmonaten bis auf +0,19 ab Beginn der Langzeitarbeitslosigkeit (1 Jahr und mehr).

Die Selbsteinschätzung der eigenen Fähigkeiten (PCA IV) gliedert sich in vier empirisch unabhängige Teilaspekte. Der erste bezieht sich auf die verbal-sprachlichen Aspekte

³⁷ Diese Items entstammen der „Checkliste persönliche Fähigkeiten und Fertigkeiten“ des in den KUZ genutzten Arbeitspakets 2 der BA für SGB III-Kunden.

³⁸ Diese Items sind der IAB Querschnittsbefragung 2005 entnommen.

zivilisatorischer Grundfertigkeiten: Lesen, Schreiben und Ausdrucksfähigkeit (SBQ1). Der zweite vereint bestimmte extrafunktionale Fertigkeiten: Sorgfalt, Organisationsfähigkeit sowie Lernfähigkeit und –bereitschaft (SBQ2).³⁹ Der dritte Kompetenzaspekt basiert auf guten Arbeitserfahrungen und Qualifikationen (SBQ3), die gleichzeitig ein berufliches Selbstbewusstsein begründen („Ich kann mich gut verkaufen“). Der vierte Faktor bildet die Internet- und Computer-Kompetenzen (SBQ4), also die Grundfertigkeiten der heutigen Informationsgesellschaft ab. Wie bei zusätzlichen, hier nicht weiter referierten Auswertungen sichtbar wurde, spielen bei diesen das Alter und eine höhere Schulbildung – erwartungsgemäß – eine entscheidende Rolle.

Mit der Dauer der Arbeitslosigkeit stehen nur die beiden letztgenannten Aspekte in einem nennenswerten, aber nicht überraschendem Zusammenhang. Das auf guten Berufserfahrungen und Qualifikationen beruhende berufliche Selbstbewusstsein ist ein Charakteristikum erst kürzlich arbeitslos gewordener Personen (bis unter 3 Monate: +0,26). Insbesondere ab dem zweiten Jahr der Arbeitslosigkeit nimmt es augenfällig ab (2 Jahre und mehr: -0,33). Wir haben es hier mit dem stärksten statistischen Zusammenhang der Faktoren mit der Dauer der Arbeitslosigkeit zutun: Die Mittelwertabweichung zwischen der niedrigsten und höchsten Kategorie der Arbeitslosigkeitsdauer beträgt über eine halbe Standardabweichung (0,59). Es dürfte hingegen wenig verwundern, dass die Internet-Kompetenzen bei den über 2 Jahre arbeitslosen Menschen deutlich unterdurchschnittlich ausgeprägt sind (-0,24). Hier zeigt sich, dass mangelnde Computer- und Internetkompetenzen heute in der Regel mit massiven Nachteilen auf dem Arbeitsmarkt einhergehen, die häufig aus der misslichen Kombination von höherem Alter und geringer Qualifikation resultieren.

In der Faktorenanalyse zu den sozialen Rahmenbedingungen (PCA V) wurden vergleichsweise verschiedenartige Aspekte und Lebenszusammenhänge zusammengefasst, die sich jedoch alle auf den Bereich der sozialen Integration beziehen. Hierunter fallen Indikatoren der sozialen Vernetzung, der Unterstützung durch Familie und Freunde, eine ausschnittshafte Skizzierung des sozialen Milieus mittels einiger Aussagen zum Bekannten- und Freundeskreis sowie Angaben zu familiär bedingten beruflichen Hinderungsgründen.

Auf Grundlage der für diesen Bereich zunächst einbezogenen insgesamt 18 Variablen ließen sich mittels Faktorenanalyse vier statistisch unabhängige empirische Dimensionen identifizieren. Die erste vereinigt „soziale und familiäre Unterstützung“ (SOZ1) und verweist somit auf eine stabile soziale Integration bei jenen Personen, die bei diesem Faktor hohe Werte aufweisen. Folgende drei Variablen sind die wichtigsten dieses Faktors. Wichtige Unterstützer und Ratgeber der letzten 12 Monate: „Nahe Verwandte“, „Freunde, Bekannte, entfernte Verwandte“ sowie „meine Familie/Partner/Freunde interessieren sich für meine Arbeit“.⁴⁰

³⁹ Die Items entstammen ebenfalls weitgehend der „Checkliste persönlicher Fähigkeiten und Fertigkeiten“ des KUZ-Arbeitspaket 2 für SGB III-Kunden.

⁴⁰ Das Frageninventar entstammt in adaptierter Weise aus IAB-Querschnittsbefragung.

Der zweite Faktor, mit „desintegriertes soziales Umfeld“ (SOZ2) beschrieben, bildet sich hauptsächlich aus hohen Zustimmungswerten zu den drei Aussagen, „Ich kenne viele, die arbeitslos sind oder waren“ und „Viele meiner Bekannten kommen auch ohne geregelte Arbeit aus“ sowie aus einer starken Verneinung der Aussage „Viele meiner Freunde sind beruflich erfolgreich“.

Auf den dritten Faktor bildet sich ein „großer Freundeskreis“ (SOZ3) ab, während Faktor SOZ4 auf „familiäre Konflikte und Gebundenheiten“ verweist. Er umfasst zwei starke Hauptladungen der Items „Ich kann mich nicht um neue Arbeit/Ausbildung kümmern, weil ich mich um die Kinder oder um pflegebedürftige Angehörige kümmern muss“ und „Ich kann mich nicht um neue Arbeit/Ausbildung kümmern, weil ich zurzeit zu viele familiäre Konflikte habe“ sowie eine Nebenladung zur oben erwähnten Aussage „Viele meiner Bekannten kommen auch ohne geregelte Arbeit aus“.

Alle genannten Faktoren zu den sozialen Rahmenbedingungen stehen – mit Ausnahme des Faktors SOZ4 „familiäre Konflikte und Gebundenheit“ - in einem deutlichen Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeitsdauer: Die Gruppe derer, die am längsten arbeitslos sind (2 Jahre und mehr), erfährt am seltensten soziale und familiäre Unterstützung (SOZ1: -0,16), weist am häufigsten Merkmale eines desintegrierten sozialen Umfeldes auf (SOZ2: +0,21) und hat am häufigsten keinen großen Bekanntenkreis (SOZ3: -0,15). Auch die Zustimmung zur Aussage, wegen familiärer Betreuungsverpflichtungen und Konflikte nicht arbeiten zu können (SOZ4), findet sich in dieser Gruppe der seit mindestens zwei Jahren Arbeitslosen am häufigsten (+0,08).

Die erwähnten Zusammenhänge mit der Arbeitslosigkeitsdauer sind jedoch, wie weitere, hier nicht dargestellte Analysen zeigen, teilweise von Alterseffekten überlagert: Familiäre und soziale Unterstützung (SOZ1) erfahren insbesondere die Jüngeren. Sie nimmt mit zunehmendem Alter ab. Der Faktor SOZ2 des „desintegrierten sozialen Umfelds“ weist ebenfalls einen Alterseffekt, allerdings in umgekehrter Richtung auf. Hier sind es vor allem die Jungen, die bei diesem Faktor überdurchschnittlich hohe Werte zeigen. Noch größer fällt dieser „Jugendlichen-Effekt“ beim großen Freundeskreis (Faktor SOZ3) aus. Die sich auf Faktor SOZ4 abbildenden familiären Konflikte und Gebundenheiten als Hinderungsgründe für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit weisen hingegen einen U-förmigen Zusammenhang mit dem Alter auf. Diese finden sich am stärksten in der mittleren Altersgruppe der 35-44-jährigen, in der jüngsten und ältesten Gruppe hingegen am seltensten.

Die Faktorenanalyse zur körperlichen und zur psychischen Gesundheit, in die zunächst 11 Items einbezogen wurden, bildet beide genannten Aspekte als empirisch unabhängige Dimensionen ab: Faktor PSOM1 „Körperliche Beschwerden“ vereint insbesondere niedrige Antwortwerte auf die Frage, wie viele Stunden Arbeit man täglich durchhalten könne, und geringe Werte bei der Globalbewertung des gegenwärtigen Gesundheitszustands. Gleichzeitig lädt auf diesem Faktor noch die Aussage, man könne sich wegen des gesundheitlichen Zustandes, z.B. wegen Alkohol, Drogen und anderer körperlicher Schwächen nur schwer auf Arbeit konzentrieren. Der auf eher psychische Beschwerden hinweisende Faktor PSOM2 wird hauptsächlich gebildet aus der Zustimmung zum Item „Ich

fühle mich oft lustlos und niedergeschlagen“ und der Verneinung der Aussage „Bei jedem noch so schlimmen Ereignis finde ich meistens auch einen positiven Aspekt“.⁴¹ Beide Aussagen weisen in Richtung einer eher depressiven Grundhaltung. Dieser Eindruck wird verstärkt durch die ebenfalls noch hohen Ladungen der beiden gesundheitlichen Beschwerden auf diesem Faktor: „Ärger mit den Nerven, Ängste“ und „Schlafstörungen“. Die beiden letztgenannten Items weisen jedoch auch nennenswerte Nebenladungen auf dem Faktor der somatischen Beschwerden (PSOM1) auf.

Auf Basis der insgesamt 77 ursprünglich in die Faktorenanalysen einbezogenen Variablen konnten somit 18 Antwort-Dimensionen bzw. Komponenten von Beschäftigungsfähigkeit bzw. sozialer Stabilisierung identifiziert werden, die in augenscheinlich plausiblen Zusammenhängen mit der Dauer der Arbeitslosigkeit sowie mit einigen soziodemografischen Merkmalen der Befragten stehen (vgl. **Tabelle 32**).

⁴¹ Die erwähnten Items sind unterschiedlichen Quellen entnommen (IAB Querschnittsbefragung 2005, SOEP, Prof. Trube) sowie Eigenkreationen von ISG und Untersuchungsfeld 3.

Tabelle 32: Die „markierenden“ Variablen der 18 Komponenten (Faktoren) von „Beschäftigungsfähigkeit“ und „sozialer Stabilität“

Faktor / Komponente	Markierende Variable
I. Arbeitsuche und Weiterbildungsaktivität <ul style="list-style-type: none"> ASU1: Generelle Arbeitsuche ASU2: Vorbereitung Selbständigkeit / Anzeigen aufgeben ASU3: Weiterbildungsaktivität 	<ul style="list-style-type: none"> Arbeitsuche in letzten 4 Wochen Selbständigkeit vorbereitet Teilnahme Weiterbildung letzte 12 Monate
II. Motivationale Ebene <ul style="list-style-type: none"> MOT1: Intrinsische Motivation MOT2: extrinsische Motivation 	<ul style="list-style-type: none"> Eigeninitiative: « Ich setze mir Ziele und verwirkliche diese ohne Anstöße von außen » « Das Wichtigste an der Arbeit ist, dass ich ordentlich verdiene »
III. Konzessionsbereitschaft <ul style="list-style-type: none"> KON1: bezüglich Tätigkeit (Berufswechsel) KON2: bezüglich Mobilitätsanforderungen KON3: bezüglich Verdienst 	<ul style="list-style-type: none"> Schwierigkeiten, die bei Arbeitsuche in Kauf genommen werden: Berufswechsel oder Wechsel des bisherigen Tätigkeitsfeldes Schwierigkeiten, die bei Arbeitsuche in Kauf genommen werden: Wechsel des Wohnorts Schwierigkeiten, die bei Arbeitsuche in Kauf genommen werden: Niedriges Einkommen
IV. Kognition eigene Fähigkeiten (Selbstbild) <ul style="list-style-type: none"> SBQ1: Gute Grundfertigkeiten (Lesen, etc.) SBQ 2: Gute extrafunktionale Qualitäten SBQ3: Erfahrungen / Qualifikation / Selbstbewusstsein SBQ4: Internet-Kompetenzen 	<ul style="list-style-type: none"> Selbstbenotung im Bereich: Lesen Lernbereitschaft: « Ich finde es gut, immer wieder neue und andere Erfahrungen zu machen » « Ich habe gute Arbeitserfahrungen » Selbstbenotung im Bereich: E-Mails schreiben
V. Soziale Rahmenbedingungen <ul style="list-style-type: none"> SOZ1: Soziale und familiäre Unterstützung SOZ2: Desintegriertes soziales Umfeld SOZ3: Großer Freundeskreis SOZ4: Familiäre Konflikte und Gebundenheit 	<ul style="list-style-type: none"> Wichtige Unterstützer und Ratgeber der letzten 12 Monate: « Niemand hat mich wirklich unterstützt » « Ich kenne viele, die arbeitslos sind oder waren » « Ich treffe mich häufig mit Freunden und Bekannten » Gründe für fehlende Bereitschaft für neue Arbeit oder Ausbildung: « Ich habe z.Z. zu viele familiäre Konflikte »
VI. Psychische und somatische Gesundheit <ul style="list-style-type: none"> PSOM1: Körperliche Beschwerden PSOM2: Psychische Beschwerden 	<ul style="list-style-type: none"> « Wie viele Stunden Arbeit täglich können Sie über längere Zeit durchhalten? » (Skala) « Bei jedem noch so schlimmen Ereignis finde ich meistens auch einen positiven Aspekt. » (Skala)

Um den empirischen Aufwand zur Abbildung der identifizierten Dimension weiter zu verringern und das erforderliche Variablenset zu konkretisieren, wurde im Anschluss an die faktorenanalytischen Auswertungen überprüft, ob sich die 18 Faktoren bzw. Hauptkomponenten ohne größeren Informationsverlust durch Einzelvariablen ersetzen lassen, denn die Faktoren oder Hauptkomponenten stellen aus mehreren Originalvariablen gebildete, gewissermaßen „artifizielle“ Konstruktvariablen dar, deren Werte zum einen nicht ohne weiteres interpretierbar bzw. auf konkrete Antworten der Befragten zurückführbar sind und zum anderen erfahrungsgemäß keine hohe Reliabilität aufweisen, d.h. sie sind in einem anderen Befragungs- oder Variablenkontext meist nur schwierig reproduzierbar.

Zu diesem Zweck wurden die nachfolgend vorgestellten Probit-Schätzungen testweise einmal mit den bisherigen Faktorwerten, zum anderen mit den so genannten „markierenden Variablen“ der einzelnen Faktoren als unabhängige Variablen durchgeführt.⁴² Diese vergleichenden Analysen ergaben, dass die einzelnen Faktoren/Komponenten durch die „markierende Variablen“ tatsächlich ersetzt werden können, ohne dass sich nennenswerte Veränderungen der statistischen Zusammenhänge ergeben. Somit konnte der zunächst umfangreiche Variablenkatalog für die weitere empirische Bearbeitung des Themas Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilisierung auf ein kompaktes Set von derzeit 18 Variablen zurückgeführt werden.

Mit den vorgestellten faktorenanalytischen Auswertungen konnten somit zwei wichtige Zwischenschritte realisiert werden, nämlich

- a) die Ermittlung von unabhängigen Antwortdimensionen zur empirischen Abbildung unterschiedlicher Komponenten von Beschäftigungsfähigkeit sowie
- b) eine deutliche Reduzierung der hierfür erforderlichen Variablen.

Probit-Schätzungen zur Identifizierung der Integrationsrelevanz der Beschäftigungsfähigkeits-Indikatoren

Zur Identifizierung der Integrationsrelevanz der empirisch ermittelten 18 Variablen zur Beschreibung unterschiedlicher Aspekte von Beschäftigungsfähigkeit wurden sieben Probit-Modelle geschätzt; einmal für die ausgewählten west- und ostdeutschen Regionen gemeinsam, zum anderen für Ost und West getrennt (s. **Tabelle 33**).⁴³ Model 1 enthält als „erklärende“ Variablen zunächst nur beobachtbare, sozio-demographische Merkmale (Geschlecht, Alter, Schul- und Berufsausbildung sowie Status unmittelbar vor Arbeitslosigkeit) und schätzt deren Effekte auf die Arbeitsmarktintegration. In den Modellen 2 bis 7 wurde die Zahl der „erklärenden“ Variablen stufenweise um die Variablensets der sechs vorgestellten Dimensionen von Beschäftigungsfähigkeit erweitert. **Tabelle 33** weist die Ergebnisse aller sieben für Ost und West gemeinsam durchgeführten Schätzmodelle aus. Von den nach Ost und West getrennten Schätzungen werden nur Modell 1 (Basis-Modell) und 7 (Komplett-Modell mit allen Variablen) dargestellt.

⁴² Als „markierende“ wird jeweils die Variable bezeichnet, die auf dem entsprechenden Faktor am höchsten „lädt“, d.h. mit diesem am stärksten korreliert ist und ihn somit am besten repräsentiert.

⁴³ Auf Basis der Informationen aus dem „reduzierten Verbleibsnachweis“ der BA wurde als „integriert“ gezählt, wer auf dem ersten Arbeitsmarkt eine Stelle gefunden hatte oder in eine betriebliche Ausbildung gemündet war. Da sich die Verbleibsinformation auf den Stichtag 14.02.2007 bezieht, die Befragung im Zeitraum 22.09. bis 19.10.2006 durchgeführt wurde, beträgt der Zeitraum zwischen Befragung und Arbeitsmarktstatus ungefähr 4 bis 5 Monate.

Tabelle 33: Schätzergebnisse der Probit-Modelle zur Integrationswahrscheinlichkeit

		West und Ost gemeinsam							Ost	West	Ost	West
Modell		1	2	3	4	5	6	7	1	7	1	7
Pseudo R ²		0,062	0,066	0,073	0,089	0,096	0,098	0,116	0,063	0,066	0,127	0,137
Demografische Merkmale												
Geschlecht	Weibl.	-0,04	-0,03	-0,03	-0,02	-0,03	-0,03		-0,05			
	Männl.											
Schulbildung	Hauptschule	-0,09	-0,08	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07	-0,06	-0,11	-0,07	-0,10	
	Realschule	-0,03	-0,03	-0,03							-0,09	
	Abitur											
Berufsausbildung	keine	-0,09	-0,08	-0,08	-0,07				-0,10		-0,07	
	Lehre / Fachschule	0,01	0,01	0,01	0,01					0,06		
	Studium											
Alter	18-24	0,16	0,15	0,15	0,17	0,17	0,16	0,13	0,13	0,19	0,12	0,16
	25-34	0,07	0,07	0,07	0,08	0,07	0,07	0,05	0,08	0,06	0,06	0,05
	35-44	0,02	0,02	0,02								0,04
	45-57											
Situation vor Arbeitslosigkeit	in Ausbildung	0,05	0,05	0,04					0,08		0,07	
	beschäftigt	0,09	0,09	0,09	0,08	0,07	0,07	0,06	0,11	0,07	0,08	0,05
Dimensionen "Beschäftigungsfähigkeit"												
Handlungsebene: Arbeitsuche u. Weiterbild.												
	Arbeitsuche letzte 4 Wochen		0,06	0,06	0,06	0,05	0,04				0,06	
	Vorbereitung Selbständigkeit		0,03	0,03								
	Weiterbildung letzte 12 Mon.	0,	0,02									
Signifikanz Handlungsebene insgesamt			***	***	***	*	*				**	
Motivation												
	intrinsisch (Eigeninitiative) hoch			0,05	0,05							
	mittel											
	gering											
	extrinsisch (Geld am wichtigsten) hoch			-0,03	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04			-0,06	
	mittel				-0,01						-0,02	
	gering											
Signifikanz Motivation insgesamt			**	***	*	*					*	*
Konzessionsbereitschaft												
	Berufswechsel: <i>gar nicht</i>											
	eher											
	eventuell											
	auf jeden Fall											
	Wohnortwechsel: <i>gar nicht</i>											
	eher											
	eventuell							-0,03			-0,04	
	auf jeden Fall				-0,04	-0,04	-0,04	-0,05			-0,05	-0,05
	Niedriges Einkommen: <i>gar nicht</i>											
	eher											
	eventuell				-0,06	-0,05	-0,06	-0,06			-0,06	-0,06
	auf jeden Fall				-0,07	-0,07	-0,07	-0,06			-0,08	
Signifikanz Konzessionsbereitschaft insgesamt					***	***	***	***			**	***
Selbstbild Qualifikation												
	Lesen: <i>Note 1</i>											
	<i>Note 2</i>											
	<i>Note 3</i>											
	<i>Note 4</i>											
	<i>Note 5/6</i>											
	E-Mail schreiben: <i>Note 1</i>											
	<i>Note 2</i>											
	<i>Note 3</i>											
	<i>Note 4</i>											
	<i>Note 5/6</i>											
	Lernbereitschaft: gering					-0,06	-0,06	-0,05			-0,07	
	mittel					-0,05	-0,05				-0,05	
	hoch											
	Berufserfahrung: gering						-0,06	-0,05			-0,07	
	mittel											
	hoch											
Signifikanz Selbstbild Qualifikation insgesamt						***	**	*			*	
Soziale Situation												
	Unterstützung durch: Niemanden						-0,03					
	Kenne viele Arbeitslose							-0,02			-0,03	
	Treffe mich mit Freunden: <i>selten/nie</i>											
	mittel											
	häufig											
	Habe zu viele familiäre Konflikte: <i>nein</i>											
	spielt auch eine Rolle											
	ja, trifft zu											
Signifikanz soziale Situation insgesamt							*					
Psychische und somatische Gesundheit												
	Tägliche Arbeitsfähigkeit: <i>unter 6 Std.</i>											
	6 bis 8 Std.							0,08				
	über 8 Std.							0,12			0,11	0,11
Finde auch bei schlimmen Ereignissen positiv. Aspekt: <i>nein</i>												
	eher ja							0,03			0,03	
	ja, trifft zu											
Signifikanz psycho-somat. Gesundheit insgesamt								***			***	***

Kursiv: Referenzkategorien; grau hinterlegt sind die jeweils in die verschiedenen Schätzmodelle einbezogenen Variablensets
 Signifikanzniveau der Variablengruppe: *** höchst signifikant (> 99,9%); ** hoch signifikant (> 99%); * signifikant (> 95%)

Alle skalierten Variablen wurden zu „Dummy-Variablen“ (0/1-Variablen) umgeformt. Die in **Tabelle 33** kursiv dargestellten Kategorien stellen die jeweils nicht in das Modell aufgenommenen Referenzkategorien dar, auf die sich die in den Spalten ausgewiesenen *marginalen Effekte* der einzelnen Variablenkategorien beziehen. Die marginalen Effekte lassen sich als Prozentwert interpretieren, um den die abhängige Variable (hier: Integrationswahrscheinlichkeit) steigt bzw. sinkt, wenn – alle anderen Variablen als identisch vorausgesetzt – bei einem Merkmal der „erklärenden“ Variable anstelle der Referenzkategorie die jeweilige Merkmalsausprägung zutrifft. Zum Beispiel haben in Modell 1 Frauen eine um vier Prozent geringe Integrationswahrscheinlichkeit als die Männer. Und gegenüber den Arbeitslosen mit Abitur weisen in Modell 1 die Personen mit höchstens Hauptschulabschluss eine um neun Prozent, diejenigen mit Realschulabschluss eine um 3 Prozent geringere Integrationswahrscheinlichkeit auf.

Dem von Modell 1 zu Modell 7 kontinuierlich ansteigenden Wert des Pseudo R^2 , der den Anteil der durch das Modell erklärten Varianz in der Integrationswahrscheinlichkeit angibt, ist zu entnehmen, dass jede Hinzunahme einer der sechs Dimensionen von Beschäftigungsfähigkeit die Erklärungskraft des Probit-Modells erhöht. Gegenüber Modell 1 hat sich die statistische Erklärungskraft in Modell 7 durch die Hinzunahme der sechs Dimensionen von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilisierung nahezu verdoppelt (von 0,062 auf 0,116). Somit ist als ein für die Vorstudie zentrales Resultat festzuhalten, dass die auf Basis der Faktorenanalysen identifizierten Indikatoren zur Beschäftigungsfähigkeit die statistische Prognosekraft für die Arbeitsmarktintegration gegenüber einem Modell mit lediglich soziodemographischen Merkmalen deutlich verbessert, also zusätzliche, integrationsrelevante Informationen enthalten. Des Weiteren zeigt sich, dass die Komponenten von Beschäftigungsfähigkeit die „Erklärungskraft“ der einzelnen soziodemographischen Variablen sukzessive reduzieren. In „Komplett-Modell“ 7 weist beispielsweise das Geschlecht – zusätzlich zu den anderen in das Modell aufgenommenen Variablen – keinen signifikanten Zusammenhang mit der Integrationswahrscheinlichkeit mehr auf. Nachfolgend werden die wesentlichen Detailergebnisse zu den sechs Dimensionen von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilisierung diskutiert.

Die durch drei Variablen repräsentierte **Handlungsebene der Arbeitsuche und Weiterbildungsaktivität**, weist in den Modellen 2 bis 4 insgesamt eine höchstsignifikanten (***) und in den Modellen 5 und 6 eine hochsignifikanten Assoziation (**) mit der Integrationswahrscheinlichkeit auf. In Modell 7, das alle sechs Beschäftigungsfähigkeits-Dimensionen umfasst, wird dieser Zusammenhang allerdings insignifikant. Insgesamt gesehen ist die generelle Angabe, in den vergangenen vier Wochen etwas zur Arbeitsuche unternommen zu haben, die bedeutsamste der drei Variablen dieser Gruppe. Sie hat zudem als einzige im Modell 7 für die ostdeutschen Regionen eine signifikante Assoziation mit der Integrationswahrscheinlichkeit.

Auf der **Motivationsebene** kommt der Variablen, welche die extrinsische Orientierung repräsentiert (Zustimmung zur Aussage: „Das Wichtigste an der Arbeit ist für mich, dass ich ordentlich verdiene.“) eine deutlich wichtigere Rolle zu als jener, die eine intrinsische Orientierung widerspiegelt (Zustimmung zur Aussage: „Ich setze mir Ziele und verwirkliche

diese ohne Anstöße von außen.“). Die extrinsische Motivation zeigt in allen für die ost- und westdeutschen Regionen gemeinsam geschätzten Modellen (3 bis 7) einen signifikant *negativen* Zusammenhang mit der Integrationswahrscheinlichkeit. Bei nach Ost und West getrennter Schätzung wird diese negative Assoziation nur im westdeutschen Modell signifikant. Die intrinsische Orientierung steht demgegenüber in einem eher positiven Zusammenhang mit der Integrationswahrscheinlichkeit, allerdings auf generell niedrigerem Niveau. Darüber hinaus ist dieser Zusammenhang nur in den Modellen 3 und 4 signifikant. Durch die zusätzliche Hinzunahme der Selbsteinschätzung der eigenen Qualifikation und Berufserfahrung verliert die Selbstaussage über die innengeleitete Orientierung an Erklärungskraft.

Von den drei unterschiedlichen Aspekten der beruflichen **Konzessionsbereitschaft** zeigen nur die räumliche Mobilitätsbereitschaft und die Bereitschaft, ein geringes Einkommen in Kauf zu nehmen, signifikante Assoziationen mit der Integrationswahrscheinlichkeit. Zu beachten ist, dass beide Formen der Konzessionsbereitschaft in einem durchgängig negativen Zusammenhang mit der Integrationswahrscheinlichkeit stehen. Wie aus obiger deskriptiver Betrachtung der Faktoren deutlich wurde, tritt die räumliche Konzessionsbereitschaft vor allem im „mittleren“ Bereich der Arbeitslosigkeitsdauer zwischen einem halben Jahr und unter zwei Jahren und die Bereitschaft auf Einkommensverzicht erst nach Eintritt der Langzeitarbeitslosigkeit, also nach einem Jahr auf. Mit anderen Worten, die Konzessionsbereitschaft scheint vor allem ein Charakteristikum von Langzeitarbeitslosigkeit und resignativer Ausdruck der (vermutlich realistischen) Einschätzung zu sein, unter „normalen“ Marktbedingungen kaum noch eine Chance auf einen Arbeitsplatz zu haben.

Der statistische Zusammenhang zwischen Konzessionsbereitschaft und Integrationswahrscheinlichkeit ist sehr robust. Zu Testzwecken unternommene Probit-Schätzungen, in die zusätzlich zu den vorgestellten Variablen die Arbeitslosigkeitsdauer als Kovariate aufgenommen wurde, zeigten, dass trotz der dadurch bewirkten statistischen Kontrolle des Einflusses der Arbeitslosigkeitsdauer auf die Integrationswahrscheinlichkeit die Konzessionsbereitschaft weiterhin eine, wenn auch geringere Assoziation mit der Arbeitsmarktintegration aufweist. Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass eine durch eine länger anhaltende Arbeitslosigkeit bedingte Konzessionsbereitschaft im Sinne „unbeobachteter Heterogenität“ mit weiteren individuellen Charakteristika konfundiert ist, von der ein bislang nicht weiter erläuterbarer, eigenständiger negativer Effekt auf die Integrationswahrscheinlichkeit ausgeht. Es ist davon auszugehen, dass auf Grundlage der erweiterten Datenbasis, die dem Untersuchungsfeld 3 aus der Hauptstudie und den BA-Prozessdaten zur Verfügung stehen, dieses Phänomen weiter verfolgt und erklärt werden kann.

Von den vier Variablen, die zur Beschreibung des **qualifikatorischen Selbstbildes** ausgewählt wurden, weisen nur zwei signifikante Assoziationen bis in die höchste Differenzierungsstufe des Modells 7 auf. Die Selbstbewertung der Lesekompetenz, die stellvertretend und nahezu gleichlautend auch die Schreibe- und Rechenkompetenzen repräsentieren, zeigt generell keinen eigenständigen Zusammenhang mit der Integrationswahrscheinlichkeit. Dies kann dadurch erklärt werden, dass die Selbstbewertung der zivilisatorischen Grundfertigkeiten, wie weitere Analysen ergeben haben, erwartungsgemäß

stark mit dem formalen Ausbildungsniveau korrelieren. Die Eigenbewertung derselben kann somit als ein dem Bildungsniveau nachgelagertes Phänomen betrachtet werden.

Die Lernbereitschaft als Indikator für gute extrafunktionale Fertigkeiten (soft skills) weist zwar in den beiden Modellen 5 und 6 signifikante Zusammenhänge mit der Integrationswahrscheinlichkeit auf, diese verlieren sich aber in Modell 7, bei dem die Aspekte der psychischen und somatischen Gesundheit hinzukommen. Das Vorhandensein guter Berufserfahrungen sowie die Fähigkeit, E-Mails schreiben zu können, die, wie die Vorarbeiten zeigten, als allgemeiner Indikator für Internet-Kompetenz gelten kann, behalten hingegen bis zu Modell 7 ihre eigenständige signifikante Assoziation mit der Integrationswahrscheinlichkeit, obwohl beide Indikatoren hohe Korrelationen mit dem Alter und dem Ausbildungsniveau der Befragten aufweisen. Die IT-Kompetenz ist allerdings nur in den westdeutschen Regionen von signifikanter Bedeutung für die Arbeitsmarktintegration der befragten Arbeitslosen, während die Berufserfahrung nur in den ostdeutschen Regionen einen signifikanten Zusammenhang aufweist.

Von den zur Beschreibung der **sozialen Situation** einbezogenen Variablen zeigen nur zwei eine teilweise statistisch relevante Assoziation mit der Integrationswahrscheinlichkeit. Zum einen der Indikator, der auf soziale Einsamkeit hinweist („Niemand hat mich wirklich unterstützt“) und zum anderen jener, der für ein soziales Umfeld mit vielen Arbeitslosen steht. Allerdings wird keiner dieser Indikatoren bei den für Ost- und Westdeutschland getrennt durchgeführten Schätzungen in den ostdeutschen Regionen signifikant.

Die Indikatoren für die **körperliche** und die **psychische Gesundheit** (tägliche Arbeitsfähigkeit in Stunden und eine positive Lebenseinstellung) weisen zusätzlich zu allen zuvor einbezogenen Variablen eine signifikant positive Assoziation mit der Arbeitsmarktintegration auf. Vor allem die Selbstaussage zur Dauer der täglichen Arbeitsfähigkeit ist ein vergleichsweise starker Indikator der Integrationswahrscheinlichkeit, der in den östlichen und den westlichen Regionen signifikant wird, während der psychische Indikator lediglich in den östlichen Regionen einen (schwach) signifikanten Zusammenhang zeigt.

Auf Basis der vorgestellten Resultate der Machbarkeits- und Methodenstudie zur Operationalisierbarkeit von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilisierung kann folgendes Fazit gezogen werden:

- Beschäftigungsfähigkeit ist – natürlich mit den benannten methodisch bedingten Einschränkungen, insbesondere der individuumszentrierten Fokussierung lediglich auf die Angebotsseite des Matchingprozesses – im Rahmen einer standardisierten Befragung von arbeitslosen ALG II-Bezieher/innen operationalisierbar. Es lassen sich ausreichend differenzierende Indikatoren erfragen, die plausible, d.h. mit der Forschungsliteratur konforme, signifikante Zusammenhänge mit der Integrationswahrscheinlichkeit aufweisen.
- Hierfür ist kein umfangreiches Frageninventar erforderlich. Die mittels des datenreduzierenden Verfahrens der Faktorenanalysen ermittelten Komponenten von Beschäftigungsfähigkeit lassen sich mit einem kompakten und für standardisierte

Telefoninterviews geeigneten Variablenset abbilden, das nur in moderatem Umfang Befragungszeit beansprucht.

- Neben den bekannten Effekten der mit den beobachtbaren soziodemographischen Merkmalen, insbesondere Alter, Geschlecht und Qualifikation verbundenen „Vermittlungshemmnissen“, haben sich die in **Tabelle 34** dargestellten Variablen als zusätzliche signifikante Prädiktoren der Integrationswahrscheinlichkeit herausgestellt, denen bei der Indikatorenbildung zur Operationalisierung von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilisierung zukünftig besondere Berücksichtigung zuteil werden wird.

Tabelle 34: Indikatoren der Beschäftigungsfähigkeit mit signifikanten Zusammenhängen zur Integrationswahrscheinlichkeit

Indikatoren mit <i>positiver</i> Assoziation	Indikatoren mit <i>negativer</i> Assoziation
<ul style="list-style-type: none"> • Aktive Arbeitsuche in den letzten vier Wochen • Gute Berufserfahrungen • Tägliche Arbeitsfähigkeit (6 Std. und mehr) • Positive Weltsicht 	<ul style="list-style-type: none"> • extrinsische Arbeitsmotivation • Regionale Mobilitätsbereitschaft • Geringe IT-/Internet-Kompetenz • Finanzielle Konzessionsbereitschaft • Bekanntenkreis mit vielen Arbeitslosen

8. Die weiteren Schritte – Abschluss der Evaluation 2008

Der vorliegende Bericht des ISG sowie die Jahresberichte 2007 der Untersuchungsfelder 1 bis 4 stellen einen ersten wichtigen Meilenstein der gesetzlichen Evaluation der Experimentierklausel des SGB II dar. Zum aktuellen Zeitpunkt lässt sich die zentrale Untersuchungsfrage: „Wer kann es besser und warum ist dies so?“ noch nicht abschließend beantworten. Zwar liegen eine Reihe von Veröffentlichungen vor, die vorgeben, die Antwort schon zu kennen⁴⁴, diese verharren aber überwiegend im deskriptiven Bereich und vernachlässigen die alles entscheidende Frage, inwieweit beispielsweise eine günstigere Entwicklung der Zahl der arbeitslosen SGB II-Empfänger/innen in einem bestimmten Modell der Aufgabenwahrnehmung, darauf zurück zu führen ist, dass – bildlich gesprochen – dieses Modell von Beginn an einen „Vorsprung“ hatte oder im Laufe der Jahre 2005 und 2006 externe – von diesem Modell der Aufgabenwahrnehmung überhaupt nicht zu beeinflussende Faktoren – die Entwicklung in die beobachtete Richtung getrieben haben.

Auf Grundlage der bisherigen Arbeiten des § 6c SGB II-Forschungsverbundes konnte im vorliegenden Bericht eindeutig gezeigt werden, dass die Bedingungen in den einzelnen Formen der Aufgabenwahrnehmung zum 01.01.2005 nicht vergleichbar waren, auch unterscheiden sich die Organisationsstrukturen und der Prozess der Leistungserstellung zwischen und innerhalb der einzelnen Modelle der Aufgabenwahrnehmung beträchtlich. Die weiteren Arbeiten des § 6c SGB II-Forschungsverbundes, die zunächst mit der Übergabe der Abschlussberichte der Untersuchungsfelder 1 bis 4 im Frühsommer 2008 und dann mit der Erstellung eines zusammenfassenden Berichts zu den Wirkungen der Experimentierklausel bis Ende Juli 2008 enden werden, sind in den verbleibenden rund elf Monaten auf folgende zentralen Themen und Arbeitsschritte fokussiert (einen Überblick über den Zeit- und Arbeitsplan enthält **Abbildung 23**).

- Am 19. und 20.09.2007 wird in Berlin im Rahmen eines internationalen Wissenschaftsworkshops unter dem Titel „Von Nachbarn lernen“ diskutiert, welche Erfahrungen andere Länder mit Grundsicherungssystemen gemacht haben und welche Methoden eingesetzt wurden, um den Erfolg, d.h. in erster Linie Effektivität und Effizienz, der dort eingesetzten Instrumente und Konzepte zu ermitteln.
- Im Herbst 2007 findet eine Abstimmung zwischen den Untersuchungsfeldern 1 und 2 im Hinblick auf die Organisationstypologie des § 6c SGB II-Forschungsverbundes statt. Hierbei wird die aus der flächendeckenden Organisationsbefragung des Untersuchungsfeldes 1 ermittelte Organisationstypologie einer kritischen Überprüfung anhand der Ergebnisse der Fallstudien aus Untersuchungsfeld 2 unterzogen und ggf. modifiziert.

⁴⁴ Vgl. z.B. das Gutachten von Prof. J.J. Hesse im Auftrag des deutschen Landkreistages mit dem Titel „Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II“ vom Frühjahr 2007 oder die Pressemitteilung des Instituts der Deutschen Wirtschaft „Regionale Sieger und Verlierer“ vom 29.08.2007.

Abbildung 23: Arbeits- und Berichtsplan Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Stand: August 2007

	2007						2008											
	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Zentrale Arbeitsschritte																		
Feld 1 Deskriptive Analysen und Matching (IAW / ZEW)																		
Regelmäßige Berichterstattung (Quartalsberichte)	Q			Q			Q			Q								
Organisationsbefragung (3. Welle)																		
Aktualisierung der Organisationstypologie																		
Jahresberichte (jeweils Monatsende)											A							
Feld 2 Implementations- und Governanceanalysen (ISR / infas / WZB)																		
Fallstudien an 154 Standorten (2. Welle)																		
Delphi-Befragung GF Grundsicherungsstellen																		
Arbeitgeber-Befragung																		
Fachkräfte-Befragung Grundsicherungsstellen																		
Befragung externe Maßnahmeträger																		
Schnittstellenanalyse SGB III / SGB II																		
Telnehmende Beobachtung Beratungsfälle (Fallbeobachtung)																		
Jahresberichte (jeweils Monatsende)											A							
Feld 3 Wirkungs- und Effizienzanalyse (ZEW / IAT / TNS emnid)																		
Aufbereitung und Auswertung BA-Prozessdaten																		
Instrumentenfortentwicklung für 2. Befragungswelle																		
Pretest und Anpassung																		
Durchführung SGB II-Kundenbefragung (2. Welle)																		
Jahresberichte (jeweils Monatsende)											A							
Feld 4 Makroanalyse und regionale Vergleiche (ifo / IAW)																		
Datenbeschaffung auf -aufbereitung																		
Diverse Analysen Makrowirkungen																		
Regionale Vergleiche und Effizienzanalysen																		
Simulation gesamtwirtschaftlicher Indikatoren																		
Jahresberichte (jeweils Monatsende)											A							
Zusammenfassende Berichterlegung (ISG)																		
Berichtslegung Gender-Projekt (§55 SGB II)	J	J												A				
Berichtslegung Migrations-Projekt (§55 SGB II)						J						S		J				J
Workshops / Meetings (teilweise Grobplanung)																		
Internationaler Wissenschafts-Workshop "Von Nachbarn lernen" (19./20.09.2007)																		
§ 6c SGB II-Arbeitstreffen "Erfolgsrelevante Indikatoren" (20.09.2007)																		
6. Sitzung des Arbeitskreises Evaluation (12/2007)																		
Zwischenbilanz-Workshop beteiligte Grundsicherungsstellen																		
Arbeits- und Abschluss-Workshop § 6c SGB II-Forschungsverbund																		
Arbeits- und Abschluss-Workshop Arbeitskreis Evaluation																		

Legende

Q Quartalsbericht

S Sachstandsbericht

J Jahresbericht

A Abschlussbericht

- Die Jahresberichte 2007 der Untersuchungsfelder 1 bis 4 sowie des ISG werden am Anfang Dezember 2007 mit dem Arbeitskreis Evaluation zur § 6c SGB II-Forschung diskutiert. Die Ergebnisse dieser Diskussion sowie die Anregungen des Arbeitskreises werden in die weiteren Arbeiten des Forschungsverbundes einfließen.
- Im Januar 2008 sollen die bisherigen Ergebnisse der Evaluation an die Grundsicherungsstellen zurückgekoppelt. Auf einem Arbeitstreffen mit allen 154 in die vertieften Vor-Ort-Analysen einbezogenen regionalen Einheiten sollen die vorliegenden Ergebnisse erörtert und mit den Erfahrungen der Experten aus den Regionen verglichen werden. Dieser Prozess wird entscheidend dazu beitragen, bisher offen gebliebene Fragen zu klären und mögliche Ursachen für ermittelte Unterschiede bewerten zu können.
- Untersuchungsfeld 1 wird in den kommenden Monaten einerseits in seiner Funktion als zentraler Datenlieferant die anderen Untersuchungsfelder mit den erforderlichen statistischen Informationen versorgen, im Rahmen von Quartalsberichten über die Umsetzung des SGB II berichten sowie Ende des Jahres 2007 die dritte Welle der Email-Befragung bei allen Stellen der Grundsicherung durchführen.
- Untersuchungsfeld 2 wird seine Fallstudien in den ausgewählten 154 repräsentativen Regionen fortsetzen und diese vertiefen. Im Vordergrund werden dabei Beobachtungen von Veränderungen in der geschäftspolitischen Ausrichtung der Grundsicherungsstellen und im Leistungserstellungsprozess stehen. Diese Arbeiten werden entscheidend dazu beitragen, das „Warum“ von Unterschieden der Ergebnisse verschiedener Modelle der Aufgabenwahrnehmung vor dem Hintergrund differierender Organisationstypen, eines variierenden Instrumenteneinsatzes u.a.m. untersuchen zu können. Untersuchungsfeld 2 wird hierzu auch seine Ergebnisse an die 154 ausgewählten Einheiten zurückkoppeln, um die Belastbarkeit der gewonnenen Erkenntnisse zu erhöhen.
- Im Untersuchungsfeld 3 steht vor allem die Wiederholungserhebung bei Kunden/innen im Vordergrund. Der damit mögliche Zeitvergleich sowie die mittels mikroökonomischer Verfahren ermittelten Unterschiede beim Integrationsprozess, die zusätzlich die regionalen wirtschaftlichen und arbeitsmarktbezogenen Rahmenbedingungen berücksichtigen, werden zu belastbaren Aussagen führen, welches Modell der Aufgabenwahrnehmung tatsächlich die besten Resultate für die einzelnen Kunden/innen erzielt.
- Untersuchungsfeld 4 wird mittels eines makroökonomischen Modells die Situation in allen Kreisen in Deutschland analysieren. Im Vordergrund steht hier die Frage: „Was wäre passiert, wenn deutschlandweit entweder das Modell zugelassener kommunaler Träger oder das Modell der Arbeitsgemeinschaften eingeführt worden wäre?“. Untersuchungsfeld 4 wird dabei nicht nur untersuchen, welche Effekte (Abgänge, Zugänge, Kosten etc.) im Bereich des Grundsicherungssystems zu beobachten waren, sondern auch berücksichtigen, wie sich z.B. die Aktivitäten der Grund-

sicherungsstellen auf den Regelkreis SGB II ausgewirkt haben. Durch diese Vorgehensweise erfolgt auch eine gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsbetrachtung. Für diese Untersuchungen ist die Datenlage derzeit noch nicht vollständig ausreichend, da keine vergleichbaren Informationen zu den Arbeitsmarktbewegungen (Eintritte in den und Austritte aus dem Rechtskreis SGB II mit jeweiligem Ein- bzw. Austrittsgrund) für alle Modelle der Aufgabenwahrnehmung existieren. Daher wird es eine zentrale Aufgabe in der zweiten Jahreshälfte 2007 sein, in Zusammenarbeit mit der BA-Statistik eine valide Datengrundlage für die geplanten Analysen in Untersuchungsfeld 4 zu schaffen.

- Das ISG wird in den verbleibenden Monaten die Arbeit der vier Untersuchungsfelder begleiten und koordinieren sowie im Sommer 2008 die Ergebnisse der einzelnen Felder zu einer „Arbeitsversion“ als Vorbereitung für den abschließenden Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zusammenfassen, der bei Beteiligung der Länder abgefasst wird.

Aus der Gesamtschau der bisher bereits vorgenommenen Arbeitsschritte sowie der dabei erzielten Ergebnisse, die in komprimierter Form in diesem Bericht zusammengefasst sind, dürfte deutlich werden, dass sich der § 6c SGB II-Forschungsverbund auf einem erfolgversprechenden Weg befindet, seine äußerst komplexe Aufgabe befriedigend zu lösen. Bis dahin ist allerdings, wie in diesem Kapitel summarisch dargestellt, noch einiges an Arbeit zu tun.

Literaturverzeichnis

- Blancke, Susanne, Christian Roth, Josef Schmidt (2000): Employability („Beschäftigungsfähigkeit“) als Herausforderung für den Arbeitsmarkt. Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsgesellschaft. Eine Konzept- und Literaturstudie. Arbeitsbericht Nr. 157 der Akademie für Technikfolgeabschätzung in Baden-Württemberg, Tübingen.
- Blien, Uwe et al (2006): Regionale Typisierung im SGB II-Bereich. Fachliche Dokumentation und Typzuordnung der SGB II-Träger (Gebietsstand 31.03.2006). IAB-Arbeitspapier.
- Bundesagentur für Arbeit (2005a): Sonderbericht: Der Übergang von der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende. August 2005, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2005b): Statistik-Bericht: Grundsicherung für Arbeitsuchende. Entwicklung bis Juli 2005. Dezember 2005, Nürnberg.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2005): Evaluation der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Rahmen der §§ 6c und 55 SGB II. Grundkonzeption und Verfahren. Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen.
- Bundesrechnungshof (2006): Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages – Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Bonn.
- Burmann, Norbert, Christine Sellin, Achim Trube (2000): Ausstiegsberatung für Sozialhilfeempfänger. Konzepte, Instrumente und Ergebnisse eines vergleichenden Modells, Frankfurt; Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Deeke, Axel und Thomas Kruppe (2003): Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. *IAB-Werkstattbericht Nr. 1/10.02.2003*. Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.
- Deutscher Bundestag (2003): Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Drucksache 15/2259 vom 16.12.2003.
- Deutscher Städtetag (2002): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage von 2000. Köln.
- Fertig, Michael, Jochen Kluve, Christoph M. Schmidt, Helmut Apel, Werner Friedrich und Helmut Hägele (2004): Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik - Ein umfassendes Evaluationskonzept. RWI Schriften 74. Duncker & Humblot, Berlin.

Gazier, Bernard (1999): Employability: Concepts and Policies: Report 1998, Bericht im Auftrag der Europäischen Kommission. Zusammenfassung des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums.

Haufe-Verlag (2007) (Hrsg.), Der elektronische Gesamtkommentar zum SGB. Freiburg.

HE/GA Aktuelles Nr. 40 vom 26.11.2004, Anlage 2 „Profiling im SGB II – Arbeitshilfe und Anlage Profilingbogen für j SGB II-Neukunden.

Hess, Doris, Helmut Schröder, Menno Smid und Claus Reis (2004): MoZArT – neue Strukturen für Jobs. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung. BMWA Dokumentation Nr. 541. Berlin.

Kaltenborn, Bruno, Petra Knerr, Bernd Reissert (2005): Konzeption einer Evaluierung von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen nach § 6c SGB II. *Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung Nr. 28*, Berlin.

Pfeiffer, Sabine (2004): Arbeitsvermögen, Ein Schlüssel zur Analyse (reflexiver) Informatisierung, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Rudolph, Helmut und Rainer Glöcker (2004): Vom Profiling, den Vermittlungshemmnissen und den Zuweisungskriterien zum Fallmanagement – Eine Einführung. Anlage 2 zum Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“. Abschlussfassung des Arbeitskreises, vorgelegt von einem Autorenteam aus Kommunen, der Bundesagentur für Arbeit, der Fachhochschule Frankfurt, der Fachhochschule des Bundes - FB Arbeitsverwaltung. Herausgeber: Rainer Göckler, Zentralbereich S, Bundesagentur für Arbeit.

Schellhorn, W., H. Jirasek, P. Seipp (1997): BSHG – Kommentar zum Bundessozialhilfegesetz, Neuwied (154).

Sinn, Hans Werner, Christian Holzner, W. Meister, Wolfgang Ochel und Martin Werding (2002), Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. ifo Schnelldienst, 9/2002.

Trube, Achim (2005a): Evaluation von Maßnahmen zur Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit für Betreuungskunden. Arbeitspapier 1-3, Düsseldorf.

Trube, Achim, Sven Hinck, Dennis Stühn, Carsten Weiß (2005b): Evaluation des Modellprojekts „AGRIGENT“. Zusammenfassende Darstellung der ersten quantitativen Ergebnisse zur standardisierten Befragung – 1. Kohorte (Erstes Halbjahr 2005). Dritter Zwischenbericht, Siegen.

Uhlendorff, Arne (2003): Der Einfluss von Persönlichkeitseigenschaften und sozialen Ressourcen auf die Arbeitslosigkeitsdauer. *Diskussionspapiere des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 338*, Berlin.

Vanselow, Achim (2004): Fordern ohne Fördern? Mehr Beschäftigung für Geringqualifizierte! Konferenz „Internationaler Reformmonitor“, 31.03.2004.

Berichte des Forschungsverbundes der § 6c SGB II-Evaluation

IAW (2006): War die Ausgangslage für zugelassene kommunale Träger und Arbeitsgemeinschaften unterschiedlich? Eine vergleichende Analyse von wirtschaftlichem Kontext und Arbeitsmarkt vor Einführung des SGB II. 1. Schwerpunktbericht April 2006.

IAW (2007): Untersuchungsfeld 1: Deskriptive Analyse und Matching. Jahresbericht 2007.

ifo und IAW (2007): Untersuchungsfeld 4: Makroanalyse und regionale Vergleiche. Jahresbericht 2007.

ISG (2006): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II. Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassene kommunale Träger“ und „Arbeitsgemeinschaften“. Dienstleistungsauftrag: Administrative Unterstützung und wissenschaftliche Beratung. Jahresbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, vom 31.08.2006.

ISR, IAJ, infas, Simma & Partner und WZB (2007): Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Jahresbericht 2007.

ZEW, IAQ und TNS Emnid (2007): Untersuchungsfeld 3: Wirkungs- und Effizienzanalyse. Jahresbericht 2007.